



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

**Sentencia No. 05 de 2019**

Tunja, quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Referencia : ACCION POPULAR**  
**Radicación No: 150013333012-2018-00095-00**  
**Demandante : YEISON NICOLÁS REYES MUÑOZ**  
**Demandado : MUNICIPIO DE SORA**  
**Vinculado : PERSONERÍA MUNICIPAL DE SORA - CORPOBOYACÁ**

Una vez agotado el trámite procesal previsto para esta clase de asuntos, y al no observarse ninguna causal de nulidad y/o irregularidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia.

**ASUNTO A RESOLVER:**

Decide el Despacho en primera instancia sobre la acción popular, instaurada por el ciudadano YEISON NICOLÁS REYES MUÑOZ contra el MUNICIPIO DE SORA.

**I. ANTECEDENTES:**

**1.1.- OBJETO DE LA ACCIÓN:**

En ejercicio de la acción popular, consagrada en el artículo 9 de la Ley 472 de 1998, Yeison Nicolás Reyes Muñoz, solicitó que se ampare el derecho colectivo a la moralidad administrativa como se establece en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y se declare al alcalde del municipio de Sora el señor Mauricio Neisa Alvarado responsable por la violación del derecho e interés colectivo mencionado.-

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se ordene:

- Al alcalde del municipio de Sora Mauricio Neisa Alvarado, iniciar con las correspondientes acciones administrativas contractuales cuyo objeto será la terminación del contrato por mutuo acuerdo con el contratista o en su defecto de forma unilateral, pues está viciado de ilegalidad.
- Se ordene al alcalde del municipio de Sora restituir las cosas a su estado anterior, toda vez que es necesario para los intereses del municipio.
- Se ordene al personero del municipio de Sora como garante de los derechos colectivos, que realice un acompañamiento a las acciones a realizar por el señor alcalde para garantizar que las cosas queden en su estado actual, es decir como estaban antes del contrato.
- Se compulsen copias al alcalde del municipio de Sora, señor Mauricio Neisa Alvarado, para que los entes de control que sean pertinentes y conducentes inicien las investigaciones del caso por el actuar desmedido e injustificado, aislado de la Constitución Política de Colombia y las normas legales existentes.

**1.2.- Hechos que dan lugar a la acción:**

Indicó que la administración municipal de Sora, en cabeza del señor alcalde, el día 19 de diciembre de 2017, adjudicó el contrato No. LP-MS-003-2017, por un valor \$757.009.327, cuyo objeto era la adecuación y remodelación del parque principal del municipio. Señaló que para tales efectos no se tomó en consideración la opinión de los habitantes del

municipio y así consta en los derechos de petición donde solicitó aclaración de si se realizaría socialización del proyecto y la administración fue omisiva en su respuesta.

Consideró que las condiciones del parque son buenas, por lo que no eran necesarias las remodelaciones y adecuaciones contempladas en el Contrato No. LP-MD-003-2017. Igualmente explicó que el parque del municipio de Sora, cuenta con una tarima en buenas condiciones la cual ha venido siendo utilizada por la comunidad para la realización de eventos culturales y artísticos, por lo que demolerla implicaría costos adicionales para el municipio en el caso de querer realizar cualquier tipo de evento. Resaltó que la construcción de esa tarima fue realizada con aportes de la comunidad para contar con un espacio adecuado para la realización de los eventos del municipio y para la celebración de festividades.

Adujo que el parque principal de Sora cuenta con la instalación de baños en la planta baja que han funcionado correctamente a lo largo de muchos años y no amerita que durante este proceso se desmonten ya que para eventos futuros a realizar en el municipio, la administración tendría que realizar la contratación de baños móviles lo que incrementa los costos de cualquier actividad.

Indicó que la construcción de dichos baños en su momento, se realizó con la única finalidad de garantizar el respeto por un medio ambiente sano y la garantía de salubridad para todos los habitantes y visitantes en el desarrollo de todos los eventos razón por la cual con su demolición, se estaría atentando con el derecho a un ambiente sano de todos los habitantes del municipio.

Agregó que en el parque principal de esa municipalidad actualmente cuenta con gran variedad de plantas cuyo tiempo remontan a más de 29 años, las cuales son consideradas por la comunidad como parte de su historia. Entre ellas, 7 Palmas (dypsis decary), sembradas por la misma comunidad y las cuales les permite gozar de un medio ambiente sano. Indicó que la intervención que deba realizarse y el traslado de las mismas con las modificaciones que pretende realizar la administración, requiere la autorización, estudio e intervención de personal experto de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACÁ), y de esto no tiene conocimiento alguno en donde dicha Corporación haya concedido permiso alguno.

Manifestó que el parque principal del municipio de Sora, cuenta con una cancha de fútbol y baloncesto la cual ha venido siendo utilizada por los estudiantes de colegio aledaño al parque para la realización de actividades deportivas, sin embargo, con el desarrollo de la obra de remodelación, no solo se estaría coartando el derecho de los niños a la recreación; sino al derecho de disfrutar de estos espacios deportivos ya que son la única opción con la que cuentan los habitantes en el municipio.

Consideró que existen otros conceptos con mayor prioridad para la inversión de los dineros destinados en las obras de remodelación en la infraestructura del parque principal.

Indicó que el 23 de junio de 2017, las inquietudes aquí manifestadas fueron puestas en conocimiento de la administración del municipio de Sora, mediante la radicación de un derecho de petición, sin embargo la respuesta obtenida al respecto no fue satisfactoria para los habitantes del sector por lo que se vieron en la obligación de acudir a otras instancias.

Sostuvo que la administración municipal sustentó los proyectos descritos en el Decreto 052 de 08 de Junio de 2018 (Plan de Desarrollo), en el cual se estableció la adecuación del parque principal, pero que no se estableció la remodelación del mismo, como se constata en la página web [www.soraboyaca.gov.co](http://www.soraboyaca.gov.co).

Que tal decreto se encuentra publicado, pero que no se observa publicado el objeto del contrato de estudios y diseños y del proyecto de adecuación y remodelación del parque

Referencia: OOCQ-00098-18  
Fecha: 03/04/2018  
Demandante: FICOMUNDOCA S.P. DE C.V.  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Vinculación: PRESUNTA ALIENA FALTA DE SORA - COPEBOYACA

principal, por cuanto nunca estuvo proyectada la remodelación de ese lugar, considero vulnerado el principio de publicidad que la Administración tiene el deber de cumplir y que la obra se está realizando por fuera del Plan de desarrollo que se encuentra aprobado y sancionado, recalco que para realizar las modificaciones se debe socializar las mismas, lo cual no ha sucedido, lo que indica que no se podría invertir en esa obra y por consiguiente se contrató algo que no está dentro de la hoja de ruta de la actual administración.

Indicó que el día 03 de abril de manera irregular la administración municipal de Sora intentó socializar el proyecto de adecuación y remodelación del parque principal, pero esta reunión jamás fue divulgada a la comunidad del municipio, tampoco a los concejales del municipio quienes son los representantes de la comunidad y al personero municipal tampoco, quien es el máximo veedor de la comunidad lo que deja ver las irregularidades en el mismo por parte de la administración.

Señaló que solo asistieron a la reunión funcionarios de la administración y algunos simpatizantes de la misma pero no se convocó a toda la comunidad, no se divulgó dicha reunión por ningún medio, sostuvo que algunos concejales y el personero se enteraron una vez comenzó la reunión y asistieron a exigirle al alcalde municipal que suspendiera la misma y que realizara la divulgación a la comunidad para que esta asistiera y diera su punto de vista sobre el proyecto, a lo cual se hizo caso omiso, quebrantando el derecho a la participación ciudadana como lo establece la Sentencia C-891 de 2002, incluso no existen actas de concertación con la comunidad para el desarrollo de la obra.

### **1.3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:**

Estimó como vulnerados el principio de la moralidad administrativa y la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes del municipio de Sora como lo son el uso y goce del espacio público, patrimonio cultural, el medio ambiente sano y participación de los ciudadanos.

Luego de hacer alusión a las normas constitucionales y aquellas que regulan la acción popular, citó apartes jurisprudenciales del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

### **1.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

#### **1.4.1. COPOBOYACA (fls. 278-281):**

La apoderada de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá — CORPOBOYACÁ, mediante contestación de fecha 12 de julio de 2018, indicó que teniendo en cuenta que dentro de las pretensiones no existe ninguna en la que se solicite imponer obligaciones o responsabilizar a su representada, se abstiene de emitir pronunciamiento frente a las mismas y se atiene a lo probado.

Por otro lado consideró que los sucesos que dieron origen a que el demandante pretenda obtener la protección de los derechos colectivos, se configuran en la presunta vulneración a los derechos e intereses colectivos, con ocasión del aprovechamiento forestal de individuos arbóreos ubicados en el parque principal del municipio de Sora, por parte de contratistas del mismo municipio, sin autorización de esa corporación.

Precisó que la Corporación a la cual representa, tramita el expediente administrativo sancionatorio OOCQ-00098-18, dentro del cual, se encuentran las siguientes actuaciones:

- "Acta de Visita (formato FGP-23). de fecha 02 de mayo de 2018, cuyo objeto es la verificación de posibles actividades de tala de material forestal en el parque principal del municipio de Sora.
- Concepto Técnico No. CTO-0071/18 de fecha 15 de mayo de 2018, como producto de la visita técnica de verificación de posibles actividades de tala de material forestal en el

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
 Radicación No: 10011833018-2018-0009-00  
 Demandante: PERSONA NICOLÁS REYES MUÑOZ  
 Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
 Tribunal: REPOBOYCA MUNICIPIO DE SORA - CALDAS

parque principal del municipio de Sora.

- Resolución No. 2335 de fecha 05 de julio de 2018, por medio de la cual se ordenó iniciar proceso sancionatorio en contra del municipio de Sora, en calidad de presunto infractor ambiental por los hechos mencionados anteriormente.
- Oficio No. 110-008253 de fecha 06 de julio de 2018, a través del cual se cita al señor alcalde municipal de Sora, MAURICIO NEISA ALVARADO, para que comparezca ante la oficina de notificaciones de CORPOBOYCÁ a fin de surtir notificación personal de la Resolución No. 2335 de 05 de Julio de 2018."

Explicó que también se tramita el expediente administrativo ambiental de tipo permisionario AFAA-0066/18, dentro del cual, se evidencian las siguientes actuaciones:

- "Radicado No. 7118 del 04 de mayo de 2018, mediante el cual el señor Mauricio Neisa Alvarado, alcalde municipal de Sora, solicitó autorización de aprovechamiento de árboles aislados, correspondientes a 8 árboles, distribuidos en los siguientes individuos por especie, así: 3 bugambiles, 2 palmas, 5 Alcaparros, 1 Ornamental, localizados en el Parque Principal del municipio de Sora- Boyacá.
- Tabla única de liquidación para evaluación ambiental (Formato FGR-91).
- Recibo de pago de servicios de Evaluación Ambiental.
- Auto No. 0527 de fecha 08 de mayo de 2018, por medio del cual se da inicio a un trámite administrativo de autorización de árboles aislados y se toman otras determinaciones.
- Acta de Visita Técnica de Aprovechamiento Forestal, realizada por la Subdirección de Administración de Recursos Naturales el día 11 de mayo de 2018.
- Concepto Técnico de Evaluación de Solicitud de Aprovechamiento de Arboles Aislados denominado AFAA-180421-2018 de fecha 11 de mayo de 2018.
- Resolución No. 1863 de fecha 21 de Mayo de 2018 por medio de la cual se otorga un permiso de aprovechamiento forestal de árboles aislados y se toman otras determinaciones.
- Oficio No. 110-006502 de fecha 29 de mayo de 2018 a través del cual se remite copia íntegra de la Resolución No. 1863 de fecha 21 de Mayo de 2018, a la Alcaldía Municipal de Sora."

Informó que conforme al siguiente cuadro se relaciona el inventario de aprovechamiento forestal autorizado, el 21 de mayo de 2018, al municipio de Sora, así:

| ESPECIE      | No. ARBOLES | D.A.P. (cm) | ALTURA (m) | VOL. POR ARBOL (m3) | VOLUMEN TOTAL (M3) |
|--------------|-------------|-------------|------------|---------------------|--------------------|
| Palma Fénix  | 1           | 65          | 2,6        | 0,647               | 0,647              |
| Alcaparro    | 2           | 12          | 1,0        | 0,008               | 0,016              |
| <b>TOTAL</b> | <b>3</b>    |             |            |                     | <b>0,663</b>       |

Explicó que el municipio disponía de treinta (30) días, contados a partir de la ejecutoria de la Resolución No. 1863 de fecha 21 de Mayo de 2018, para llevar a cabo el aprovechamiento forestal de árboles aislados. Debiendo cumplir de manera estricta las siguientes obligaciones:

**"Sistema de aprovechamiento:** Selectivo.

**Personal que realizará las actividades de aprovechamiento y reubicación:** Las actividades relacionadas con la tala de los dos individuos de la especie alcaparro y la reubicación del individuo de la especie palma fénix, serán contratadas en forma directa por la administración municipal como autorizada para realizar la misma, con personas expertas en aprovechamiento forestal y en traslado y reubicación de árboles, que conozcan las técnicas apropiadas y que posean los elementos de protección personal, equipos y herramientas necesarios para tal fin y para cumplir a cabalidad con todas las actividades aquí relacionadas.

**Impactos a Generar:** Existe la posibilidad de generar impacto visual por la tala y reubicación del árbol mencionado, pero si se aplican las directrices y las recomendaciones de impacto reducido en la tala y el traslado y reubicación de árboles.

Referencia: 2017-001-144  
Radicación: "El Copey" - Copey, F.C.  
Demandante: FUNDACIÓN RECREATIVA  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Categoría: PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

se disminuye el riesgo del impacto negativo, de igual forma se debe tener cuidado al momento de la tala, extracción, traslado y reubicación de los individuos citados, para que no se le ocasionen daños mecánicos y evitar que caigan sobre árboles del entorno, sobre personas o infraestructura del lugar.

**Manejo de Residuos Sólidos:** Todos los residuos generados por los operarios de las actividades de tala, extracción, traslado y reubicación de las especies forestales y demás elementos utilizados, tales como: Envases, latas, plásticos, etc. deben ser recogidos y depositados en lugares destinados y adecuados para tal fin.

**Manejo de residuos Líquidos:** Para los residuos provenientes de maquinaria utilizada (aceites y combustibles) se recomienda depositarlos en recipientes que permitan movilizarlos a lugares distantes, en donde se les pueda reciclar, como por ejemplo en inmunitantes de productos forestales.

Por otra parte, se debe realizar mantenimiento frecuente a la maquinaria utilizada para evitar fugas sobre el suelo que puedan afectar alguna vegetación. Adicionalmente el contratante o quien ejecute las actividades de extracción, traslado y reubicación del árbol no debe permitir que los operarios arrojen residuos de aceite quemado y/o combustible dentro del área intervenida.

**Manejo Integral de la actividad:** Las actividades de tala, extracción, traslado y reubicación de los árboles, se deben realizar de forma técnica, con la finalidad de prevenir accidentes a los operarios, no causar daños al fuste ni al follaje y no causar daño a las especies circundantes; igualmente, se debe minimizar los impactos negativos.

**Medidas de Seguridad Industrial:** El objetivo es garantizar la seguridad del personal que labore en las operaciones de tala, extracción, traslado y reubicación de las especies señaladas. Las personas que realicen las labores indicadas, deberán ser idóneas con experiencia en estas operaciones, además deben ser capacitados en tales operaciones y fundamentos en primeros auxilios por ser esta una actividad de alto riesgo. A los trabajadores se les proporcionará la dotación adecuada, como casco, botas, overoles, gafas, tapa oídos, guantes, además de un botiquín de primeros auxilios y deberán cumplir con todos los implementos y medidas de seguridad industrial.

**Medida de Compensación:** La compensación está orientada a retribuir a la naturaleza la cobertura forestal extraída, al igual que los bienes, funciones y servicios ambientales que suministran los árboles retirados y a minimizar los impactos negativos generados durante el desarrollo de las actividades programadas. En este sentido las medidas compensatorias deben ser realizadas por el municipio de Sora, deberá establecer diez (10) plántulas de especies ornamentales, dentro del mismo parque; las especies sugeridas son: jazmín (*Pittosporum undulatum*), sauco (*Sambucus nigra*), ficus (*Ficus sp.*), Buganvilla (*Bougainvillea sp.*), cayeno (*Hibiscus sp.*), palma fénix (*Phoenix canariensis*), chica/a (*Tecoma stans*), entre otras.

El material vegetal debe presentar buenas características fitosanitarias y mecánicas, con altura promedio de 30 cm. Para el establecimiento de las nuevas plántulas se debe utilizar técnicas de plantación como: Ahoyado de 30x30x30x cm, fertilización orgánica al momento de la siembra, para garantizar el normal desarrollo de las plántulas, durante un período mínimo de 1 año.

**Período de Ejecución para la tala, reubicación y la Medida de Compensación:** El municipio de Sora, dispondrá de un término de treinta (30) días calendario para realizar la tala, extracción, traslado y siembra de los árboles autorizados, y treinta (30) días hábiles más para la ejecución del establecimiento de las plántulas como medida de compensación forestal, una vez finalice las actividades de aprovechamiento y reubicación de los árboles autorizados.

Finalizado el establecimiento de las diez (10) plántulas, El Municipio de Sora a través de su Representante Legal, deberá presentar a Corpoboyacá, un informe con registro fotográfico que evidencie el cumplimiento de esta medida compensatoria.

**Recomendación técnica:** El Municipio de Sora deberá talar y reubicar únicamente los individuos de las especies autorizadas.

Referencia: ACCION POPULAR  
Radicación No: 00013333012018-00098-00  
Demandantes: REEDY, JULIO ALBERTO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Proceso: FISCALÍA MUNICIPAL DE SORA - CONTRIBUYENTE

**Obligaciones Adicionales:** Para la ejecución de las actividades de aprovechamiento forestal, el titular de la presente autorización deberá dar cumplimiento a los demás lineamientos y parámetros técnicos definidos en el Concepto Técnico No. AFAA-180421-2018 de fecha 11 de mayo de 2018".

Con base en lo dicho, concluyó que está demostrado que la autoridad ambiental que representa ha venido cumpliendo con las funciones de control y seguimiento encomendadas por la Ley 99 de 1993.

Y finalmente propuso como excepción la que denominó:

#### **AUSENCIA DE ELEMENTOS QUE ESTRUCTUREN LA RESPONSABILIDAD DE CORPOBOYACA:**

Alegó que la entidad no ha causado ningún perjuicio a los demandantes, ya que no ha ejecutado acción alguna que pueda ocasionar daño, ni omitió su deber de seguimiento y control a la actividad de aprovechamiento forestal realizado por el municipio de Sora y que al evidenciar posible afectación a los recursos naturales, inició el procedimiento administrativo ambiental de tipo sancionatorio respectivo, en los términos de la Ley 1333 de 2009.

Anexó como pruebas: el expediente administrativo sancionatorio OOCQ-00098-18 y el expediente administrativo permisionario AFAA-0066/18.

#### **1.4.2. PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE SORA (fls. 330-333):**

El señor Jeffer Raúl Moreno Cárdenas en su calidad de personero municipal presentó contestación a la acción de la referencia con escrito del 16 de julio de 2018, por medio del cual realizó una aceptación parcial de los hechos planteados por la parte accionante, así como la aclaración de otros.

Igualmente coadyuvó lo señalado por la parte accionante frente a la falta de planeación, indicando que el Decreto 111 de 1996 en su artículo 12 establece que dentro de los principios del sistema presupuestal se encuentra puntualmente la planificación el cual es un parámetro que se debe seguir con la finalidad de poder efectivizar las necesidades de la comunidad dentro de cada vigencia.

Frente a los principios de moralidad administrativa, vulneración de los derechos colectivos de los habitantes del municipio de Sora, señaló que no se pronunciaría pues a su cargo se adelanta una indagación preliminar de carácter disciplinario, contra funcionarios por determinar, puntualizando que de ser requerido aportaría al expediente lo correspondiente.

Finalmente frente a las pretensiones manifestó que coadyuva las contenidas en los literales primero, tercero, cuarto, y que no se pronunciaría respecto del segundo, quinto y sexto, reiterando el séptimo.

#### **1.4.3. MUNICIPIO DE SORA (fls. 341-347):**

A través de memorial con fecha del 28 de agosto de 2018, el apoderado judicial del municipio de Sora, realizó contestación a la presente acción en los siguientes términos:

Indicó que la Resolución No. 251 data del 14 de diciembre de 2017, por medio de la que se adjudicó la Licitación Pública No. LP-003 de 2017, que se realizó socialización, pues dicho proyecto estaba inscrito en el Plan de Desarrollo "Sora es Hora de cambiar" y lo que la administración municipal hizo fue darle cumplimiento a dicho Plan.

Frente a la afirmación de que las condiciones del parque son buenas indicó que es una apreciación subjetiva del actor, pues que con la adecuación y remodelación del parque se pretende dar mayor recreación tanto pasiva como activa a propios y visitantes, al

Referencia: ACCIÓN PÚBLICA  
País: Colombia  
Departamento: BOYACÁ  
Municipio: SORA  
Zona: URBANA

mejorar el verde que rodea el parque y permitir observar desde cualquier ángulo del parque la Capilla Doctrinera.

Señaló que la tarima era subutilizada por toda la ciudadanía, pues solo se ocupaba a lo sumo cinco días al año, ya que eran para las fiestas del pueblo. Ahora las actividades se desarrollan en el Coliseo y que la ubicación de la misma impedía la apreciación contemplativa de la Capilla Doctrinera que es el mayor atractivo turístico del parque principal del municipio. Adujo que la tarima no cumplía los estándares para realizar los eventos de mayor envergadura, y comúnmente en la realización de los eventos culturales y artísticos, ya que se venía contratando dentro de la logística del evento una tarima que cumpliera los requisitos para hacer las presentaciones artísticas.

Manifestó que las unidades sanitarias que hacían parte de la tarima, serían reubicadas en una de las jardineras próximas a la cancha multifuncional contemplada en los diseños del parque.

Explicó que existen unas palmeras, de las cuales dos serán reubicadas conforme a las directrices de Corpoboyacá, ya que existen los premisos correspondientes por parte de esa institución, la cual tiene conocimiento de las actividades y la intervención de la administración en el parque, ya que como se ha mencionado se amplía la parte contemplativa y se le da una nueva visión, moderna y atractiva.

Consideró que no se está atentando contra los derechos al goce de un ambiente sano, por el contrario con la remodelación del parque se pretende que exista más verde en el centro del municipio.

Aclaró que la cancha es multifuncional, ya que allí se practica el microfútbol, baloncesto y voleibol, la cual no se eliminará, la misma continuará funcionando en la parte norte del parque con mejores especificaciones técnicas.

Señaló que dentro del presupuesto del municipio para cada sector existen rubros o destinaciones específicas, frente a los cuales se están atendiendo las necesidades de cada uno.

Agregó que en lo referente al acueducto específicamente del Llano sector Media Corral, se están apropiando los recursos para atenderlo, lo cual se está invirtiendo lo que corresponde para este sector, por lo que no es cierto que la inversión del parque afecte el desarrollo de los demás sectores rurales del municipio.

Que no se anexa sustento técnico a lo manifestado por el actor, pero hay que aclarar al despacho que si existe una planta de tratamiento para el sector de Quebrada Honda, a la cual como a todos los sectores se le ha realizado mantenimiento para dar buen servicio en el acueducto.

Señaló que el municipio ha estado pendiente del servicio de alumbrado público ya que ha contratado el mantenimiento de la red de alumbrado tanto urbano como rural, tanto así que cuando se daña una luminaria el personal encargado se traslada a cambiarlas o a repararlas según el caso.

Adujo que dentro de la multiplicidad de peticiones dentro de la presente acción, como la que hace relación a la prestación de los servicios en salud, se le han girado los recursos a la ESE, la cual cuando fue recibida por esa administración se encontraba en riesgo medio, pero de acuerdo a la inversión realizada por la misma administración la ESE del municipio de Sora ya no se encuentra en riesgo.

Agregó que la asistencia técnica para agricultores y ganaderos se presta año tras año con la contratación de una EPSAGRO la cual les presta asistencia técnica, por lo que nuevamente esta errando el actor.

Referencia: ACCION POPULAR  
Radicación No: 1301 3331 12-2018-00096-00  
Demandante: REYDILYDOLAS MEVES MURILLO  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Introducido: FUNDACION MUNICIPAL DE SORA - CONHOBOTACA

Frente a la manifestación referente a la vía principal, aclaró que ésta es de carácter departamental, por lo que el mantenimiento corresponde al departamento, sin embargo el municipio firmó un convenio para su mantenimiento. Frente a las instituciones educativas se han intervenido varias sedes, realizando mantenimiento a las mismas.

Se están desarrollando proyectos de mejoramiento de vivienda donde se han atendido aproximadamente 78 familias, donde se ha beneficiado toda la comunidad.

Señaló que los recursos invertidos en la adecuación y remodelación del parque no corresponden al Sistema General de Participación sino a recursos gestionados ante el Gobierno Nacional, por lo que las transferencias de la nación se han invertido en los diferentes sectores mencionados, por lo que no es cierto que se hayan desatendido o se hayan dejado de atender los otros sectores que conforma el presupuesto municipal.

Adujo que se dio respuesta de fondo al derecho de petición del accionante, pero aunque no haya sido satisfactoria a sus intereses no quiere decir que no se hubiese atendido, pues la misma solo tiene que ser conforme a los lineamientos generales y se debe desarrollar conforme al conjunto de normas pertinentes por lo que el proyecto no ha vulnerado ningún derecho.

Manifestó que no le asiste razón al demandante, pues la administración ha cumplido con su deber de acatar la normatividad que rige esa clase de actuaciones de la administración pública en especial no ha vulnerado la moralidad administrativa en tanto que el proyecto ha ocurrido por la sujeción a los trámites y procedimientos legales.

Consideró que no se puede aducir que por qué a juicio del actor no se han atendido otros frentes se estén vulnerando los derechos colectivos, al querer por parte del municipio adecuar el parque.

Manifestó que no está demostrado por parte del actor cuál fue la falta de planeación para contratar la adecuación y remodelación del parque del municipio de Sora, si bien existen otras necesidades frente a los servicios públicos también es cierto que esas necesidades se están atendiendo o realizando a la par, por lo que no es de recibo tal afirmación por parte del actor, ya que el desarrollo del proyecto de la adecuación y remodelación del parque se está realizando conforme a la normatividad sin que exista detrimento o daño para el municipio.

Señaló que la planeación misma está referida a las actividades desarrolladas dentro de todo el proceso contractual, que como el mismo actor lo hizo, anexó todos los documentos que dieron como resultado el contrato LP-003 de 2017, es decir, que el mismo demostró que sí existió planeación.

Consideró que no ha existido ni se ha presentado por parte de la administración pública, inmoralidad administrativa, pues se cumplieron todas las etapas contractuales correspondientes conforme a la normatividad vigente, tal y como lo acredita el mismo actor al aportar los documentos que dieron como resultado el contrato LP-003 de 2017.

Formuló las siguientes excepciones:

- **INEXISTENCIA DE FUNDAMENTOS LEGALES:**

Señaló que teniendo en cuenta que el amparo invocado se sostiene en las afirmaciones del actor, al margen de elementos probatorios que evidencien falta de planeación, no existe peligro, daño contingente, amenaza y mucho menos vulneración de la moralidad administrativa y el mal manejo de la administración pública, por parte del ordenador del gasto o de los funcionarios de la administración, ya que todo se ha dado bajo observancia de la norma constitucional y legal que rige para la contratación administrativa; por lo que no existe fundamento jurídico para acceder a lo peticionado por el actor.



Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Población: 1500 (Sesión 17 de Julio 2018)  
Demandantes: PERSONAS COLECTIVAS (10/07)  
Demandados: MUNICIPIO DE SORA  
Vinculados: FISCALÍA MUNICIPAL DE LA FISCALÍA LOCAL

- **IMPROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN POR AUSENCIA DE VULNERACIÓN O AMENAZA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN ESPECIAL A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y EXCEPCIÓN DE FONDO DE FALTA DE UNA JUSTA CAUSA**

Señaló que el Consejo de Estado ha señalado que no basta demostrar la realidad de la conducta demandada (de acción o de omisión) porque ellas por sí solas, por lo general, no demuestran la amenaza o vulneración a los derechos colectivos; por lo que sería necesario que los actores probaran además de la conducta de omisión imputada, la presencia de elementos de carácter subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración (conductas amañadas, irregulares o corruptas que favorecen el interés particular a costa de ignorar los fines y principios de la recta administración).

Adujo igualmente que conforme a la jurisprudencia de la misma corporación corresponde a la parte demandante soportar la carga de la prueba de los hechos u omisiones que refieren la vulneración o amenaza del derecho por el cual acudieron a la jurisdicción en busca de protección.

Señaló que no ha existido ni se ha presentado por parte de la administración pública inmoraldad administrativa, más aun cuando el proceso contractual para la adecuación y remodelación del parque se desarrolló conforme a la normatividad vigente, tal y como lo acredita el mismo actor al aportar los documentos que dieron como resultado el contrato LP-003 de 2017 y el no obrar conforme a dicha normatividad causaría un detrimento patrimonial y esto sí conllevaría a actuar con deshonestidad por parte de las autoridades administrativas locales, por lo tanto concluyó que no existe fundamento jurídico para acceder a las pretensiones del actor.

Finalmente solicitó tener como pruebas:

- Decreto No. 052 del 08 de junio de 2016, Plan de Desarrollo: Sora, es hora de cambiar 2016-2019.
- Resolución 1863 del 21 de mayo de 2018 por medio de la cual Corpoboyacá otorga permiso para aprovechamiento forestal de los árboles y de las demás actuaciones adelantadas ante esta entidad.
- Listado de asistentes a la socialización del proyecto LP-003 de 2017.
- Fotos de la reunión de la socialización del proyecto LP-003 de 2017.
- Audio de la reunión de la socialización del proyecto LP-003 de 2017.

**1.5.- PACTO DE CUMPLIMIENTO (fls. 366-367):** El 09 de octubre de 2018, se llevó cabo la audiencia de pacto de cumplimiento ordenada por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, diligencia que se declaró fallida por no existir acuerdo entre las partes (fl. 367)

**1.6.- ETAPA PROBATORIA**

Por auto de fecha dieciocho (18) de octubre de 2018, se ordenó abrir el proceso a pruebas decretando las siguientes:

- Documentales aportadas por las partes.
- Se ofició al municipio de Sora con el fin de que aportara, a petición de la parte demandante, copia de las modificaciones al Decreto 052 de 08 de junio de 2016, con las respectivas actas de concertación con el Consejo Territorial de Planeación Municipal y copia de las actas de concertación con la comunidad del proyecto de adecuación y remodelación del parque principal.
- De oficio se dispuso realizar un inspección judicial del parque central del municipio de Sora con el fin de verificar los hechos contenidos en la demanda y lo dicho por las partes en la diligencia de pacto de cumplimiento (fls. 369-370 y vto.).

**1.7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN (fl. 411):** La apoderada de CORPOBOYACA, la apoderada del municipio de Sora, el actor popular, y el personero del municipio de Sora

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Radicación No: 13001333012-2018-0009-00  
Demandante: RESON, NICOLÁS REYES MUÑOZ  
Demandados: MUNICIPIO DE SORA  
Proceso: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SORA - CORPORACIÓN

presentaron los alegatos de conclusión dentro del término legal, los cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- **COPOBOYACÁ (fls. 414-416 Y 422-424):**

Mediante memorial del 29 de marzo de 2019, reiterado el 01 de abril del mismo año, expuso que una vez vencido el término otorgado por esa Corporación al municipio de Sora para acatar las medidas compensatorias impuestas y demás órdenes dadas en virtud del expediente ambiental de tipo permisionario No. AFFA-0066/18, se procedió a realizar el respectivo seguimiento del permiso otorgado, producto del cual se expidió el Concepto Técnico No. SFE-0009/19 de fecha 22 de noviembre de 2018, en el que se verificó el cabal cumplimiento de la Resolución No. 1863 de fecha 21 de Mayo de 2018.

Señaló que el 22 de marzo de 2019, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de esta Corporación emitió la Resolución No. 0796 por medio del cual se acogió el Concepto Técnico No. SFE-0009/19 de fecha 22 de noviembre de 2018 y formuló requerimientos al municipio de Sora.

Indicó que de acuerdo con lo anterior, queda demostrado que la Autoridad Ambiental ha venido cumpliendo con las funciones de control y seguimiento encomendadas por la Ley 99 de 1993.

Advirtió la ausencia de elementos que estructuren responsabilidad a CORPOBOYACÁ, por cuanto no se ha causado ningún perjuicio a los demandantes, ya que no ha ejecutado acción alguna que pueda ocasionar daño, ni omitió su deber de seguimiento y control a la actividad de aprovechamiento forestal realizado por el municipio de Sora. Manifestó que al evidenciar posible afectación a los recursos naturales, inició el procedimiento administrativo ambiental de tipo sancionatorio respectivo, en los términos de la Ley 1333 de 2009.

Solicitó exonerar a esa entidad de toda responsabilidad y condena, máxime cuando el extremo actor no impuso obligaciones a CORPOBOYACÁ, ni tampoco pide que se responsabilice a la misma.

- **MUNICIPIO DE SORA (fls. 41B-421):**

Señaló que el análisis del material probatorio recaudado en el trascurso del proceso conduce a establecer con grado de certeza que esa municipalidad, no ha amenazado ni vulnerado derechos e intereses a la comunidad, por lo que no deben despacharse desfavorablemente las pretensiones formuladas.

Indicó que dentro del plan de desarrollo municipal "Sora, es hora de cambiar", Decreto N° 052 del 8 de junio de 2016, se contempló las actividades a desarrollar en el cuatrienio 2016 - 2019, incluyendo dentro de la Dimensión Estratégica los sectores de turismo-equipamiento municipal y otros sectores, la adecuación del parque principal; señaló que para la adopción del decreto en mención se cumplió con los trámites y acciones que ordena la ley, como fue la concertación y participación de la comunidad, del consejo territorial de planeación a fin de lograr la legitimidad del proyecto.

Resaltó que dentro del programa de gobierno se incluyó la adecuación del parque principal del municipio, situación que fue de conocimiento de la comunidad y del concejo municipal de Sora.

Explicó que una vez el Decreto 052 de 2016 es sometido a diversos trámites legales y de control para su adopción, se pone en marcha el programa de gobierno contenido del mismo plan de desarrollo municipal, igualmente se inició el procedimiento de licitación pública y su posterior adjudicación dentro del contrato LP-MS-003-2017, con objeto de adecuación y remodelación del parque principal de Sora. Manifestó que la

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Expediente No. 33341-2017-AC-030  
Demandante: PEDRO NICOLÁS PEREZ CÁDIZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Proceso: Acción Popular del 20 de 1994 - Regimen 1714

puesta en marcha del mencionado contrato fue de público conocimiento de la comunidad en general.

Que dentro de la contestación de la presente acción se anexaron las pruebas correspondientes a la socialización del proyecto, el listado de asistentes a la reunión y señaló las intervenciones realizadas, relató que en transcurso de la reunión se proyectó un video en el que dio a conocer el proyecto a realizar, el objetivo del mismo y absolvió las dudas a que hubo lugar, señaló que el proyecto de adecuación y remodelación del parque principal obedece a beneficios para la comunidad en general, para atracción del turismo, para el comercio y en fin para el desarrollo y progreso del ente territorial; por lo que no se puede aducir amenaza o vulneración de derechos con las obras realizadas.

Señaló que dentro del Decreto 052 del 05 de junio de 2016, se encuentra presupuestada la obra realizada:

"2.2.2. DIMENSION ESTRATEGICA ECONOMICA.  
Esta dimensión Estratégica contiene sectores de: Turismo Promoción del desarrollo — Empleo...  
2.2.2.4.3 Concordancia con Programa de Gobierno  
Adecuar el parque principal."

Indicó que mediante la Resolución 1863 del 21 de mayo de 2018 "Por medio de la cual Corpoboyacá, otorga permiso para aprovechamiento forestal de árboles aislados", se prueba que el municipio puso en conocimiento a esta corporación el proyecto, solicitando el inicio de un trámite administrativo de autorización de aprovechamiento de árboles aislados, con posterioridad a dicha solicitud se realizó una visita técnica por parte de esta entidad y por consiguiente se le otorgo dicho permiso.

Igualmente que mediante la Resolución 1359 del 24 de mayo de 2013, "Por la cual se limita el área afectada y la zona de influencia de los bienes de interés cultural en el ámbito nacional que no cuentan con estas áreas definidas", en relación con la capilla doctrinera del municipio de Sora, aclaró que la misma no sufrió ninguna adecuación ni remodelación con la ejecución del contrato. Por lo que el municipio no solicitó ninguna autorización o permiso ante el Ministerio de Cultura.

Concluyó que el alcalde municipal de Sora ha actuado con transparencia, eficacia y publicidad en el desarrollo de su actividad como autoridad administrativa municipal propia de su cargo, sin vulnerar derechos ni intereses a la comunidad que representa, pues como quedó demostrado el proyecto de adecuación y remodelación al parque principal se dio a conocer desde la presentación del plan de desarrollo inclusive y que al día de hoy es una obra ejecutada que embellece el parque central de la municipalidad.

Aseveró que con el desarrollo de la obra no se lesionó ningún derecho colectivo y no se podría establecer que se vulneró la moral administrativa pues las necesidades que padecen algunos sectores del municipio se están priorizando y solucionando, y se aclarar que dichas ausencias de necesidades básicas se han venido solucionando con la puesta en marcha de éste Gobierno tales como implementación de plantas de tratamiento de agua, mantenimiento de alumbrado público entre otras.

Señaló que en el CD aportado, el alcalde expone a la comunidad de manera clara y precisa el objeto de la ejecución de éste contrato, los beneficios y la proyección para las nuevas generaciones, así mismo, explica la conservación de riquezas arquitectónicas presentes en el sector y la viabilidad para que el municipio crezca y sea reconocido ante los demás como un sitio estratégico para el turismo, de esta manera crecer en varios sectores, de manera conjunta con las demás obras que se planearon, se implementaron dentro del plan de desarrollo y que se están realizando actualmente.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Faseación No: 00133337102018-001 PL00  
Demandante: PERSONA NICHOLÁS REHER MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Unidad: EFSONE - MUNICIPIO ALDE SORA - CORPOBOYACA

#### - ACTOR POPULAR (fls. 425-429)

El actor popular mediante escrito del 01 de abril de los cursantes, señaló que existió una vulneración al medio ambiente relatando el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por CORPOBOYACA, dentro del cual se encuentra la visita del 02 de mayo de 2018, en la cual se emitió concepto técnico CTO-0071/18 del 15 de mayo del 2018, donde se constató que al momento de realizar la visita ya habían sido talados árboles de los cuales no se evidenció el destino que se le dio a los productos de la tala y removido de material vegetal en uno de los costados del parque y además la afectación a dos individuos de palma de gran porte por la adecuación del parque sin la autorización ambiental previa de aprovechamiento forestal como lo ordena el Decreto 1076 del 2015 en su artículo 2.2.1.1.9.4.

Puntualizó que por tal situación la autoridad ambiental inició mediante Resolución No. 2335 del 05 de Julio del 2018 proceso ambiental de carácter sancionatorio contra el municipio de Sora.

Señaló que el municipio también inició proceso de aprovechamiento forestal de árboles aislados, los cuales según concepto técnico No. CTO-0071/18 ya habían sido intervenidos sin autorización dañando sus raíces, resaltó que si bien el municipio solicitó aprovechamiento forestal el día 04 mayo del 2018, la visita que fundamentó el proceso ambiental de carácter sancionatorio se realizó el día 02 de mayo del 2018, donde, ya se habían intervenido individuos arbóreos sin autorización pues, hasta el 08 de mayo de la misma anualidad CORPOBOYACA tomo la decisión de darle trámite a la solicitud de aprovechamiento forestal y solamente hasta la Resolución del 21 de mayo del 2018 y concepto técnico del 12 de junio del 2018 se determinó la viabilidad del proyecto, es decir, cuando ya se había infringido la norma ambiental y por ende el Derecho Colectivo al goce de un ambiente Sano.

Señaló que mediante auto de fecha del 14 de febrero del 2019, se dispuso ordenar de manera oficiosa al municipio de Sora allegar la autorización por parte del Ministerio de Cultura para realizar las modificaciones del parque principal debido a que se encontraba en el área de influencia de un bien de interés cultural, como lo es la Capilla Doctrinal del Sora, sin embargo el municipio dice no tener dicha autorización y reitera que el templo no se intervino.

Frente a lo anterior citó las Resoluciones No. 1686 del 01 de diciembre del 2004 y No. 1359 del 24 de mayo del 2013, para indicar que las intervenciones al parque principal del municipio debían estar autorizadas por el Ministerio de Cultura, autorización con la que no se contaba por lo que se violó el interés colectivo al patrimonio cultural.

Respecto al derecho colectivo de participación ciudadana insistió en que mediante el derecho de petición de interés general (fl. 240), se solicitó al municipio proteger los derechos colectivos, entre ellos a la participación ciudadana y abstenerse de continuar con las actuaciones para la adecuación, reconstrucción y mantenimiento del parque principal.

Indicó que el municipio mediante oficio del 23 de marzo del 2018 (fl. 28), le informó estar empleando las TIC'S para socializar la adecuación del parque principal. Posteriormente cuando solicitó de manera detallada, informar el medio de divulgación y la fecha exacta de realización, señaló que el municipio le reiteró que el medio sería las tecnologías de la información y la comunicación, forma a su juicio, totalmente inapropiada para divulgar un proyecto de gran magnitud que implica la participación de todos los ciudadanos, teniendo en cuenta que no todas las personas cuentan con la habilidades y herramientas para acceder y conocer la información.

Finalizó indicando que posteriormente el 03 de abril (11 días después de haber informado un mecanismo de divulgación) el municipio realizó una reunión con un mínimo de personas, sin tener en cuenta al resto de la comunidad.

Que el municipio de Sora no aportó prueba alguna del mecanismo de publicación que utilizó para llamar a la comunidad en general y que además realizó la socialización del proyecto para el día 03 de abril del 2018, a pesar de que en principio informó un mecanismo de divulgación por medio de las TIC'S y posteriormente sin justificación lo cambia sin enterar debidamente a la comunidad.

Agregó que se probó que el municipio de Sora restringió la participación de la comunidad en general al no convocarlos por los medios más expeditos para que los mismos expresaran su opinión e inquietudes frente al proyecto en mención tan es así que 114 firmas de ciudadanos respaldan la presente acción popular.

Que se demostró que la comunidad no asumió una conducta pasiva frente al proyecto pues los mismos solicitaron en repetidas ocasiones se abriera el espacio para el diálogo y la concertación. Que el 23 de abril del 2018 se realizó la reunión, fecha en la cual no se contaba con los permisos ambientales expedidos por la autoridad competente y de la cual se puede colegir que transgredió uno de los principios numeral 12 del artículo 1 de la ley 99 de 1993, que establece: "EL MANEJO AMBIENTAL DEL PAIS, CONFORME A LA CONSTITUCION NACIONAL, SERA DESCENTRALIZADO, DEMOCRATICO Y PARTICIPATIVO"

Mencionó que el 23 de abril de 2018, la administración municipal no contaba tampoco con el permiso del Ministerio de Cultura para la adecuación del parque principal de conformidad con la Resolución No. 1686 del 01/01/2004.

Al no tener los respectivos permisos ambientales, culturales, no podría garantizar una socialización transparente a la comunidad, además de impedirles a los ciudadanos su participación activa en la formulación del proyecto se puede colegir, que el municipio de Sora vulneró los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la protección del patrimonio cultural y a la participación ciudadana de que habla el artículo 2 Constitucional.

Recordó que en audiencia de pacto de cumplimiento del día 09 de octubre del 2018 por parte del municipio de Sora, no hubo fórmula de pacto al considerar que para la fecha, las obras del parque principal ya se habían culminado y que por lo tanto no había vulnerado derecho alguno.

No obstante consideró que una vez probada la existencia de derechos e intereses colectivos vulnerados durante la realización de las obras en el parque principal, se estaría frente a un daño consumado que no impide un pronunciamiento de fondo por parte de la autoridad Judicial y que ante ese evento se debía impartir las órdenes necesarias para resarcir los daños al bien jurídicamente protegido.

Solicitó se declare la vulneración a los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la protección del patrimonio cultural y a la participación de los ciudadanos de que habla el artículo 2 Constitucional, no obstante, la existencia de un daño consumado, ordenar: 1) a CORPOBOYACA agilizar el trámite ambiental de carácter sancionatorio contra el municipio de Sora, 2) ordenar al municipio de Sora convocar a la comunidad en general por todos los medios posibles para efectuar una socialización de lo probado en el presente proceso y los alcances del fallo que ha de proferirse como garantía de no repetición, 3) crear comité de seguimiento a la Sentencia Proferida por el despacho para su efectivo cumplimiento.

**1.8.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Guardó silencio

## II. CONSIDERACIONES:

### 2.1.- Asunto a Resolver.

Referencia : ACCIÓN POPULAR  
Asignación No: ACC/3333/14-2018-0009-10  
Demandante: PERSONAS DE INTERÉS PÚBLICO  
Demandada: MUNICIPIO DE SORA  
Ciudad: TERCERERÍA MUNICIPAL DE SORA - COMPROBACIÓN

Dentro del presente asunto, corresponde determinar si el municipio de Sora, ha vulnerado con la realización de las obras correspondientes contenidas en la licitación pública No. LP-MS-015-2017 cuyo objeto es "Adecuación y remodelación parque principal del municipio de Sora – departamento de Boyacá", bienes jurídicos protegidos mediante acción popular a la moralidad administrativa, al medio ambiente, al uso y goce del espacio público, patrimonio cultural y participación de los ciudadanos habitantes del municipio de Sora.

## 2.2 Tesis del despacho

Desde ya se anuncia que la hipótesis que se sostendrá argumentativamente por esta instancia, se concreta en declarar que el municipio de Sora no vulneró los derechos colectivos alegados en tanto la remodelación del parque principal de esa municipalidad obedeció al cumplimiento de su plan de desarrollo contenido en el Decreto 052 de 2016 denominado "Es hora de cambiar".

## 2.3.- Marco Normativo y Jurisprudencial

A fin de resolver el problema jurídico propuesto, el Despacho se adentrará en el estudio de los ítems que a continuación se relacionan:

**i.** Naturaleza de la acción popular **ii** Procedencia de la acción popular en materia de contratación pública **iii.** Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados; **iiii.** Requisitos que se deben satisfacer dentro de los trámites de las acciones populares a fin de acceder a las pretensiones de la demanda; **v.** Estudio y resolución del caso concreto.

### **i. Naturaleza de la acción popular.**

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Tales derechos e intereses colectivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la citada ley, no son únicamente los relacionados en el artículo en cuestión, a saber, el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moralidad administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, entre otros, sino también los definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo citado.

Así las cosas, las acciones populares son entendidas como el medio procesal idóneo contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen los derechos e intereses colectivos, por lo que, puede ser promovida por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

### **ii. Procedencia de la acción popular en materia de contratación pública**

La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido que la acción popular procede frente a los contratos estatales por dos causales, una que es "concreta: los sobre costos, y otra, genérica, las irregularidades provenientes de la contratación; precisar de qué tipo de irregularidades se trata es tarea del juez"

---

<sup>1</sup> Ponencia elaborada por el Doctor Alir Eduardo Hernández Enríquez, Consejero de Estado, sobre las acciones populares y la validez de los contratos estatales, en el evento académico organizado por la Universidad Externado de Colombia, Bogotá agosto de 2003, p 14.

Referencia : ACCIÓN POPULAR  
Poder Judicial : TRIBUNAL SUPLENTE JUDICIAL  
Demandante : FUNDACIÓN ACCIÓN POPULAR  
Demandado : MUNICIPIO DE SOGA  
Vinculado : FISCALÍA MUNICIPAL DE SOGA (CORRECCIÓN)

Respecto a la procedencia de la acción popular en hechos de naturaleza contractual existe una clara tendencia mayoritaria en el Consejo de Estado<sup>2</sup> que admite la posibilidad de que si la existencia o la ejecución de contratos estatales amenazan o vulneran los derechos y los intereses colectivos, es procedente la acción popular. Al respecto ha señalado:

*"Esto significa que cuando en la celebración de los contratos se desconocen los fines que deben inspirarla, entre ellos, el interés general, se incurre en desviación de poder, que es causal de nulidad absoluta de los contratos (ordinal 3 del art. 44 de la ley 80 de 1993) y además, pueden verse comprometidos derechos de naturaleza colectiva como la moralidad y el patrimonio públicos que son protegidos a través de la acción popular"*

Ahora de conformidad con el artículo 144 del CPACA **no es posible que el juez en sede del medio de control de protección a los derechos colectivos, anule el contrato o los actos administrativos, sin perjuicio de que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.**

La Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2011 se pronunció sobre la exequibilidad de esa disposición, resaltando en esa oportunidad, que, dado su carácter principal y preferencial, no puede subordinarse la procedencia de la acción popular al ejercicio de acciones ordinarias que el juicio de legalidad orientado a la declaración de nulidad de los actos y contratos, no limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva de la autoridad judicial que tiene la competencia para ello.

Por consiguiente, cuando se trate de proteger un derecho o un interés colectivo amenazado o vulnerado por la celebración de un contrato estatal, cualquier persona estará legitimada para solicitar su protección mediante acción popular.

En suma, la acción popular procede respecto a hechos de naturaleza contractual cuando la existencia o la ejecución de un contrato estatal amenacen o vulneren los derechos y los intereses colectivos, tales como la moralidad administrativa y el patrimonio público. Caso en el cual el juez popular puede adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o la vulneración de los mismos, sin que ello implique que pueda anular el contrato u acto administrativo, toda vez que las acciones populares no pueden tener idéntico objeto procesal al de las acciones de controversias contractuales.

### **iii. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados**

#### **a) De la moralidad administrativa**

La Constitución y la Ley permiten el ejercicio de las acciones populares para buscar la protección del derecho a la moralidad administrativa; sin embargo, no se especificó disposición alguna que indique qué debe entenderse como tal, lo cual resulta bastante complejo en virtud de la naturaleza pluralista del Estado Colombiano sin apartarse de los postulados teleológicos inherentes a la adopción de un Estado Social de Derecho en el que prevalece el interés general sobre el particular, por lo cual será inmoral toda actuación que no obedezca al bien común, fin último perseguido por la organización estatal.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, en providencia de cinco (5) de agosto de 2004, CP María Elena Giraldo Exp.: 70001-23-31-000-2004-0118-01(AP): "las acciones populares no pueden tener idéntico objeto procesal al de las acciones de controversias contractuales precisión que no significa que las conductas de acción o de omisión en la actividad contractual no puedan ser la causa jurídica de amenaza o quebranto de los derechos e intereses colectivos".

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de octubre de 2002, CP: Ricardo Hoyos Duque y Exp.: 52001-23-31-000-2000-1059-01 (AP-518).

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Radicación: 200133330-2-2014-00095-00  
Demandante: REEDY, N. DOLOS FERRER MORALES  
Demandado: MUNICIPIO DE SOCA  
Procedo: DEFENSORÍA MUNICIPAL DE SOCA - CORPORACIÓN

La moralidad administrativa fue contemplada en el texto constitucional desde dos dimensiones: como principio de la función administrativa y como un derecho colectivo susceptible de ser amparado a través de las acciones populares.

Aunque el derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa no se encuentra definido en la Ley 472 de 1998, en sus antecedentes se precisó como derecho colectivo "la moralidad administrativa y la prevención de cualquier práctica corrupta por parte de los servidores públicos"; y dio la siguiente definición: "Se entenderá por moralidad administrativa, el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario." (...)

La Jurisprudencia se refiere a la moralidad administrativa señalando que este principio debe ser concretado en cada caso particular, atendiendo a la finalidad establecida en el ordenamiento jurídico para el desarrollo de la actuación objeto de debate, lo que de contera implica que no todo distanciamiento frente a la legalidad en ejercicio de la función pública, configura una amenaza, peligro o afectación al derecho colectivo bajo estudio, pues se requiere además la demostración fehaciente de que la intención del agente se encuentra orientada a satisfacer intereses distintos a los fijados por la normatividad que rige sus funciones y en todo caso, alejados de los perseguidos por la colectividad.

Así mismo el H. Consejo Estado se ha referido a este derecho en los siguientes términos:

"El derecho colectivo "a la moralidad administrativa", contenido en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, se asimila a lo que en derecho penal se ha denominado como una norma en blanco, al contener elementos cuya definición se encuentran, o se deberían hallar en otras disposiciones, y que para verificar su posible amenaza o vulneración es necesario acudir al desarrollo específico que haya hecho el mente legislado del Derecho Colombiano, el estudio que debe efectuarse en las acciones populares sobre la moralidad administrativa no está encaminado a hacer un juicio volitivo o de conciencia sobre la actuación del funcionario o del Estado, **pues lo perseguido a través de esta acción no es otra cosa que la protección del derecho a la moralidad administrativa, donde la evaluación de la conducta de la autoridad sólo puede hacerse bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada por los principios constitucionales y las normas jurídicas. Y entonces para que pueda hablarse de vulneración a tal derecho colectivo, debe existir necesariamente una transgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos.** (Negrilla fuera del texto).

En otra oportunidad señaló:

"(...), **ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta.** Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder. La jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características: "a) es un principio que debe ser concretado en cada caso; b) al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; c) en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza." (...) **La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares,** sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto, no toda violación al principio de legalidad, implica automáticamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Con este propósito es importante precisar que en veces la violación al principio de legalidad, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativo, puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta



antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio. Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad. Igualmente al juez de la acción popular le corresponde superar los límites de la revisión de ilegalidad de la actuación con la que según la demanda se vulnera la moralidad administrativa, para extender su análisis a las motivaciones que llevaron al funcionario a ejecutar la actuación. Se evidencia entonces, que si bien el concepto de moralidad administrativa se subsume en el principio de legalidad, son conceptos diferentes, en tanto aquel concepto atañe a que de por medio se ventilen intereses diametralmente contrarios a la función administrativa.

En síntesis, **los cargos que se imputen en la demanda deben ser fundados en conductas que no solo se alejen de la ley, sino que deben ser acompañados de señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración como lo serían la deshonestidad o la corrupción, cargos que deben ser serios, fundados y soportados en medios probatorios allegados oportunamente al proceso**, dado que cualquier imputación sobre inmoralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones de tal aspecto, no tiene vocación de prosperidad. Ha dicho la Sala que la trasgresión del derecho colectivo en comento tiene lugar igualmente en eventos de DESVIACIÓN DE PODER, esto es, cuando el funcionario público hace uso de sus poderes con un fin distinto de aquel para el cual han sido conferidos." Así, cuando se alegue vulnerado o amenazado el derecho colectivo a la moralidad administrativa, se impone probar en primer lugar la trasgresión a la normatividad que enmarca el deber de la autoridad, para luego determinar si la actuación del servidor se desvía de la satisfacción del interés general que guía a la función administrativa, para dar paso a un interés particular.:(Negrilla fuera del texto).

Frente a lo que se entiende por moralidad administrativa, la Jurisprudencia precisó, en tesis que ha sido constantemente reiterada, que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, **si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 íbidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con el ordenamiento jurídico.**

En efecto, la moralidad administrativa, como tantas veces se ha reiterado por la jurisprudencia y la doctrina, para el caso del ordenamiento jurídico colombiano, presenta dos diferentes rangos normativos: i) como principio de la función administrativa (art. 209 C.P. y, ii) como derecho de naturaleza colectiva (art. 88 C.P.).

i) **Como principio de la función administrativa**, debe entenderse como aquel parámetro normativo de conducta ética que radica, en cabeza de todos los funcionarios, servidores públicos y particulares que ejercen función administrativa, una obligación axiológica y deontológica de comportamiento funcional según los postulados de la honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía del interés general y honestidad, sobre las cuales existe un consenso, por parte del conglomerado social, en un período de tiempo determinado.

También es posible que se ampare la moralidad administrativa<sup>4</sup> por comportamiento de las autoridades públicas, de la administración estatal o de particulares en ejercicio de función pública, cuando al margen de que no se obre de manera dolosa o mal intencionada, sí se constate que la actuación pública atenta contra los postulados contenidos en los principios, valores y derechos constitucionales, e inclusive contra la ética objetiva que reflejan esos preceptos axiológicos o mandatos de optimización.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera. Exp. AP-720 de 2005. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 4. Sentencia 17 de Marzo de 2010. M.P. Javier Ortiz del Valle.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION TERCERA – SUBSECCION C – C. P. ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). Número de Radicación: 25000-23-24-000-2010-00757-01 (AP)

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Participación: 1500133330107018-00048-01  
Demandante: REYSON, NICOLÁS REYES MUÑOZ  
Demandados: MUNICIPIO DE SORA  
Incluido: DEFENSORÍA MUNICIPAL DE SORA - DEFENSORADO

Desde esta perspectiva, ha de considerarse como contrario a la moralidad administrativa, **toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta.** Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder; igualmente ha hecho énfasis la Jurisprudencia en la utilidad del principio de legalidad a la hora de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, en tanto la conclusión de su vulneración no depende del concepto personal del juez sobre lo que considera moral, sino de la justificación que la actuación cuestionada encuentre en el ordenamiento jurídico, eliminando de esa forma cualquier consideración de carácter subjetivo en la inferencia que encuentre el juez en torno o no de ese derecho<sup>6</sup>.

La dimensión e importancia de los derechos colectivos se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo, de tal manera que la definición expresa de moralidad administrativa como derecho colectivo, a partir de la cual era entendido como "el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado por los funcionarios de conformidad con los principios y criterios señalados por la constitución y las leyes".

ii) Ahora bien, la moralidad administrativa entendida como derecho colectivo se erige como uno de los grandes logros obtenidos con la transformación del Estado liberal y del Estado de bienestar de siglo XIX, en la fórmula político-jurídica social y democrático de derecho, en la medida que implica un cambio de concepción política en torno al nuevo centro de legitimidad del poder público, en tanto se abandona la idea del principio de legalidad como principal y único instrumento de legitimidad para, en su lugar, aceptar una serie de derechos no solo de rango fundamental sobre los cuales se fundamenta y estructura la organización estatal. En esa medida, el nuevo catálogo de derechos de diversas generaciones se yergue como el principal derrotero a través del cual debe ejercerse el poder público.

#### **b) El goce de un ambiente sano.**

Este derecho o interés colectivo, detenta un origen constitucional, pues desde el artículo 79 de la Constitución, se garantiza el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano, y correlativamente impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Así mismo, con el fin de lograr una adecuada materialización de estos propósitos establece que la Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

A su vez, el **artículo 80** ibidem, dispone:

"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...".

El derecho al medio ambiente sano, según definición de la Corte Constitucional, es un derecho colectivo que involucra aspectos directamente relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, la salubridad, y la calidad de vida del hombre<sup>7</sup>. Al referirse al derecho al medio ambiente sano, la alta Corporación, señaló que:

<sup>6</sup>Nota de Relatoría: Ver sentencia del 31 de octubre de 2002. Exp. No. AP-059; Exp. No. AP-166 y AP-170 de 2001; sobre Características: Sentencia del 31 de octubre de 2002, Exp. AP-059. En el mismo sentido ver sentencias AP-166 y AP-170 de 2001; sobre PRINCIPIO DE LEGALIDAD: sentencia del 2 de junio de 2005. Exp. No. AP-720.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-863ª de 1999.

"...La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendida como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (C.P., art. 366). Y en este sentido, el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente sano está consagrado en el artículo 79 de la Carta, que hace parte del capítulo tercero de la Constitución, relativo a los "derechos colectivos y del ambiente..." Paralelamente, el Estado, de conformidad con el artículo 80 de la Carta, tiene el deber de realizar la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar así su desarrollo sostenible, conservación y restauración, sin descuidar su deber de prevenir el deterioro ambiental que eventualmente se pueda generar".

Así, es deber del Estado velar por la protección del medio ambiente, ya que su deterioro afecta las condiciones de la calidad de vida de la comunidad en general, y así mismo es deber de los ciudadanos colaborar, contribuir con el desarrollo del país y con la conservación y cuidado del medio ambiente<sup>8</sup>.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, corresponde a las autoridades ambientales y a los particulares, dar aplicación al "principio de precaución", conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente; sanciones por violación de normas sobre protección ambiental o manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables; la suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana<sup>9</sup>.

### **c) Espacio público y la utilización y defensa de los espacios de uso público. Competencias del municipio**

El marco constitucional y legal consagra las atribuciones y funciones afines a las autoridades administrativas del nivel local, es así que la Constitución Política en su artículo 315, atribuye al alcalde la presentación oportuna de proyectos de acuerdo al concejo municipal, sobre programas y planes de desarrollo económica, social y obras públicas, entre otros.

Así mismo la ley 136 de 1994, establece que el municipio como entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley, tiene la finalidad de propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

La ley en comento modificada por la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", prevé en su artículo 6º:

**"Artículo 6º.** El artículo 3º de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 3º. Funciones de los municipios.** Corresponde al municipio:

(...)

3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal."

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección primera, sentencia de 1º de septiembre de 2005, exp. 2002-03833-01, Consejero Ponente: Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>9</sup> C-293 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beirán Sierra.

Referencia: ACCO CIVIL POPULAR  
Radicación No: 150113333012-2018-0003-000  
Demandante: LICENCIADO NICOLÁS REYES MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Industria: FERTILIZANTE MUNICIPAL DE SORA - CORPORACIÓN

En tal virtud, le compete al alcalde, como función constitucional y legal, en relación con el concejo municipal, la presentación de proyectos para la buena marcha del municipio, presentando de forma oportuna los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo y de obras públicas.

A su vez es del resorte del concejo municipal, como atribución legal, el dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

Así mismo el Decreto 1504 de 1998 señala la obligación del municipio de velar por la prevalencia del espacio público así:

"Artículo 1º. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo."

En tal sentido, hay claridad en las competencias de los entes gubernamentales de carácter local, al establecerse tanto constitucional como legalmente que la función específica de adelantar las obras públicas de mantenimiento y pavimentación de las vías, compete exclusivamente a éstos y, es en tal sentido que la obligación recae sobre ellos con miras a efectivizar la finalidad señalada de atender administrativamente, los procedimientos acordes con el desarrollo municipal, de manera que salvaguarde el espacio público de la ciudad.

En tal sentido el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, se consagran en los artículos 1, 82, 88 y 102 de la Constitución Política, en donde imponen al Estado y por ende a sus autoridades el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público; hacer prevalecer el interés general sobre el particular; asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular; ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros<sup>10</sup>.

Así las cosas, el espacio público conformado por el conjunto de elementos constitutivos y complementarios, como las áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular tienen para su defensa la acción popular, medio de control, que también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de los conductos que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios, correspondiente al goce del espacio público.

Por tal motivo la Constitución Política en su artículo 82 de la Constitución Política consagra la garantía el espacio público, imponiendo al Estado el deber de velar por su protección y por su destinación al uso común, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en lo plusvalío que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común."

De igual manera en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, el Consejo de Estado<sup>11</sup> ha sostenido que es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público (1), velar por su destinación al uso común (2), asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular (3), ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros (4), es un derecho e interés colectivo (5), este constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas (6).

Así mismo, frente a las áreas constitutivas de espacio público, se ha pronunciado el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>12</sup>, indicando que:

"Así, constituyen el espacio público de la ciudad **las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular**, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo."

El Decreto 1504 de 1998<sup>3</sup>, acoge en su artículo 2º la definición antes transcrita y en su artículo 3º, ibídem, precisa que comprende las siguientes aspectos:

- a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.
- b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto.

Es más, en el artículo 5º, ibídem, referente a los elementos constitutivos y complementarios del espacio público se precisa que entre los constitutivos del mismo, ya sean artificiales o construidos, se encuentran:

**a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:**

...

Los **componentes de los perfiles viales** tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclistas, ciclovías,

<sup>11</sup> Consejo de Estado- Sección Primera, sentencia de fecha 25 de marzo de 2010, C.P. María Claudia Rojas Lasso, radicación Na. 25000-23-27-000-2004-02676-01 (AP)

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION PRIMERA- Consejero ponente: MARCO ANTONIO VERILIA MORENO- Bogotá, D.C., doce (12) de marzo dos mil nueve (2009)- Radicación número: 25000-23-25-000-2034-01089-01 (AP)- Actor: ROBERTO RAMÍREZ ROJAS- Demandado: ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO- Referencia: APELACION SENTENCIA. ACCION POPULAR; CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VERILLA MORENO- Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009)-Radicación número: 66001-23-31-000-2004-00955-01 (AP)-Actor: MALLELY MEJIA QUINTERO. Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA-Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION POPULAR; CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA- Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA- Bogotá, D. C.; veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009)- Radicación número: 41001-2331-000-2004-01015-01 (AP)- Actor: FELIPE ANDRÉS SALAZAR GAITAN -Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA. Definición que igualmente está plasmada en la Ley 9º de 1989 en su artículo 5º.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Radicación: 1101333310-2018-00094-00  
Demandante: ASOCIACIÓN DE LAS FAMILIAS  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Unidad: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SORA - CORPOBOYACA

estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, **bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;**

(...)" *(Resaltos fuera de texto)*.

Por su parte, el Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, en su artículo 1º reafirma el deber del Estado en cuanto a la protección de su integridad y su destinación al uso común. En el artículo 2 se ratifica la definición anterior y en el artículo 3º se hace referencia a los aspectos que comprende, así:

**"Artículo 1º.-** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo. Los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo."

Así las cosas es indudable para esta instancia que por ser el Estado el representante legítimo de la sociedad política, tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, los cuales forman parte del espacio público, de conformidad con el artículo 82 superior, por lo que el Estado tiene la obligación de resguardar y preservar su cabal funcionamiento y uso común.

#### **d) Patrimonio cultural**

Respecto al patrimonio cultural de la Nación, la Constitución Política de 1991, contiene disposiciones destinadas a defender el patrimonio cultural en sus distintas manifestaciones, entre las cuales la Corte Constitucional ha resaltado: "(...) (ix) artículo 63, en el que se consagra que el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables; y, de manera especial, del (x) artículo 72, que prevé que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, al tiempo que establece que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. En plena armonía con las citadas disposiciones, (xi) el artículo 313-10 del mismo ordenamiento Superior, le atribuye a los Concejos Municipales la función de expedir las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio <sup>3</sup>.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que dentro de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación se encuentran los bienes declarados de interés cultural los cuales gozan de la protección especial que otorga la Ley 397 de 1997: "El concepto de patrimonio cultural de la Nación es general y el de interés cultural es especial, de ahí que los bienes que hacen parte de la primera categoría no siempre pertenezcan a la segunda, pero los que adquieren el carácter especial de interés cultural, dada su declaratoria, siempre hacen parte del patrimonio cultural de la Nación. La segunda, la declaratoria de bienes de interés cultural no quiere decir que se excluye la protección de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, simplemente significa que aquellos gozan de la protección especial que otorga la Ley 397 de 1997. Dicho de otro modo, las expresiones impugnadas no están dirigidas a excluir la protección de los bienes del patrimonio cultural de la Nación, sino a otorgar especial cuidado y garantía a los que se consideran de interés cultural. Y, la tercera, al aplicar la ley general de la cultura y las normas que la reglamentan únicamente a los bienes que han sido declarados de interés cultural, evidentemente se establecen restricciones y garantías solamente para esos bienes, excluyéndose, de esta forma, los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación que no han sido declarados de interés cultural <sup>4</sup>.

Se destaca de la norma en comentario el artículo 11, en el cual se fija el régimen especial de protección al que se encuentran sometidos los bienes de interés cultural:

<sup>3</sup> Sentencia C-082/14 Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales". M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez del 12 de febrero de 2014.

<sup>4</sup> Sentencia C-742 de 2006

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Radicación No: 2015-00001-0001-0000-0000  
Demandante: ESCUELA JUDDAS REYES M. S.C.  
Demandado: MUNICIPIO DE SOMA  
Vinculados: ESCUELA M. S. C. ALDEOPIÑA + OTRAS ESCUELAS

De acuerdo con dicha norma, el hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: (i) el Plan Especial de Manejo y Protección-PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo; (ii) su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos, para lo cual, la autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural lo informará a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a efectos de que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Igualmente, se incorporará la anotación sobre la existencia del Plan Especial de Manejo y Protección aplicable al inmueble, si dicho plan fuese requerido; (iii) la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial; (iv) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos; (v) la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial<sup>15</sup>;

Es decir, que para proceder con la intervención de un bien declarado como de interés cultural es necesario contar con la correspondiente autorización del Ministerio de Cultura o el ente territorial dependiendo si el bien es de interés nacional o territorial e igualmente que debe contar con Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), que debe ser incluido y primar en el Plan de Ordenamiento Territorial.

#### **e) Participación de los ciudadanos**

Dentro del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional se han tenido en cuenta bases doctrinales para definir claramente la importancia de la participación la comunidad en la toma de decisiones que los afecten, en ese sentido ha definido que se deben establecer bases organizativas que tengan la capacidad de generar incidencia en la decisión, ya que una participación meramente simbólica en la toma de una determinación no podría estar dotada de la legitimidad que propugna el estado social y democrático de derecho que estableció la Carta del 91 si los afectados no son escuchados y su punto de vista es tenido en cuenta a la hora de tomar la decisión<sup>16</sup>.

Continúo esa alta corporación indicando que la "La participación es un derecho fundamental que involucra procesos de trabajos conjuntos que pueden conducir a la superación de problemas y a la generación de determinaciones concertadas, relacionadas con intereses similares. Es una forma de intervención social de gran importancia, ya que permite la interacción entre diferentes actores buscando incidir en las decisiones que se establecen y haciendo posible un diálogo en el que distintas opiniones y visiones del mundo son contrastadas y analizadas, ya que aunque se tengan intereses disímiles posibilita la deliberación con miras a lograr un propósito, un proyecto o la toma de una determinación sobre un asunto de conveniencia para todos. Esto implica entonces que la participación tiene un valor instrumental y uno sustantivo"<sup>17</sup>.

#### **d) Requisitos que se deben satisfacer dentro de los trámites de las acciones populares a fin de acceder a las pretensiones de la demanda:**

De conformidad con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidas expresamente por el Constituyente o por el Legislador a través de leyes ordinarias o

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Sentencia T-445 de 2016

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ Gloria; Participación y consulta previa en materia ambiental; Memorias del encuentro constitucional por la tierra. Corte Constitucional de Colombia. 2015, citada en sentencia Sentencia T-445 de 2016.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Estado: Finalizado  
Temario: RECONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO  
Demandante: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ  
Demandado: CONCEJO DE SORA - CORPORACIÓN  
Instancia: FISCALÍA MUNICIPAL DE SORA - CORPORACIÓN

tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional, en ese sentido, en sentencia C- 644 de 2011, se decantaron las siguientes:

- a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares.
- c) Las acciones populares tienen un fin público<sup>18</sup>.
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva<sup>19</sup>.
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos<sup>20</sup>.

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditados los siguientes elementos:

- Que exista una **real amenaza o vulneración** de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador. (artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76);
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular. Obsérvese:

"(...) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no apartó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada"<sup>21</sup>.

18 Advirtió la Corte: "Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés".

19 Dijo la Corte que: "Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público".

20 "En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contenciosas administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales".

21 Consejo de Estado, C.P: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.



"(...) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, **en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor**, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. **La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (...-)"** (Negritillas y Subrayos Fuera de Texto).

Para culminar este aparte, resulta pertinente advertir que la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta desde el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que se demandó por inconstitucional, correspondiendo su estudio a la Corte Constitucional mediante la sentencia C- 215 de 1999, declarando su exequibilidad bajo la siguiente línea de argumentación:

"(...)en cuanto se refiere al cargo formulado en concreto contra el artículo 30, y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción popular, para la Corte resulta admisible, **lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en uno de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado**. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito. **Además, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad**. Por lo anterior, no encuentra la Corte, que el artículo 30 demandado quebrante precepto constitucional alguno. (...)" (Negritillas Fuera de Texto).

#### **iv) Caso concreto:**

##### **- De lo probado dentro del proceso.**

Se encuentra probado que el municipio de Sora elaboró estudios previos y diseños para adecuación y remodelación parque principal del municipio de Sora, mínima cuantía No. 034 de 2017 (fls. 36-39). Posteriormente se profirió la invitación mínima cuantía IMC-034-2017 del **30 de mayo de 2017**, cuyo objeto fue el siguiente: "ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA ADECUACIÓN Y REMODELACION PARQUE PRINCIPAL MUNICIPIO DE SORA" (fls. 40-55), y se aceptó a través de oficio del **02 de junio de 2017**, la propuesta presentada por el señor Carlos Alberto López Nuñez (fls. 56-58).

Posteriormente se expidió la resolución No. 235 de **23 de noviembre de 2017**, "Por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de licitación pública número LP-MS-003-2017 (fls. 59-62); así mismo con fecha del **07 de noviembre de 2017**, se expidieron los estudios y documentos previos de la Licitación Pública No. LP-MS-003-2017 de noviembre de 2017 (fls. 79-107). El **08 de noviembre de 2017**, se publicó aviso de convocatoria de la licitación pública No. LP-MS-003-2017 (fls. 68-77) y primer aviso para la misma licitación (fl. 78).

El **14 y 22 de noviembre de 2017**, se publicaron el segundo y tercer aviso de la licitación pública No. LP-MS-003-2017, respectivamente (fls. 108-109).

Referencia: ADECUACIÓN PARQUE  
Ejecución: ESTABLECIMIENTO DE SERVICIOS DE  
Demandante: COMUNIDAD AGRI-COPEMUNICAT  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Procedido: PERSONA MUNICIPAL DE SORA CORPORADA

Obra Pliego de condiciones definitivo de la Licitación Pública LP-MS-003-2017 (Cuaderno principal fls. 117 a 224)

Con fecha del **04 de diciembre de 2017**, se realizó diligencia del proceso de licitación pública No. 003 de 2017, con el fin de evaluar las propuestas planteadas para la realización del proyecto de adecuación y remodelación del parque (fls. 63-67).

Y a través de la Resolución No. 251 de 14 de diciembre de 2017, se realizó la adjudicación del contrato de obra para "ADECUACIÓN Y REMODELACION PARQUE PRINCIPAL MUNICIPIO DE SORA" al proponente Consorcio Construparques Sora R/L JOSUÉ ELIÉCER ANGARITA MATEUS por valor de \$757.006.595 (fls. 113-114).

Obra derecho de petición presentado por el actor popular sin fecha y sin constancia de radicación donde solicitó información sobre la situación actual del servicio público de agua en el municipio, la divulgación del proyecto de modificación del parque principal del municipio, cuál va a ser el mecanismo y en qué fecha exacta se realizaría (fl. 22)

Dicha petición fue contestada a través de oficio de **08 de marzo de 2018**, por medio del cual se le indicó al accionante la necesidad de que aclarara el objeto y fundamentos de su consulta (fl. 23).

El accionante reiteró y aclaró sus solicitudes por medio de memorial sin fecha (fls 24-27) y a dicho escrito la alcaldía municipal de Sora con fecha del **23 de marzo de 2018**, le informó lo siguiente:

"En cuanto a su solicitud de información con respecto a la adecuación del parque principal se está adelantando la socialización empleando los medios tecnológicos que las TIC Tecnología de la Información y las comunicaciones de la cual el municipio de Sora es beneficiario mediante el link <http://sora-boyacá-gov.co/noticias.shtml?apc=ccx-1-&x=2657822>.

En cuanto a los inconvenientes surgidos con el abastecimiento de agua en el área urbana se dio por una serie de sucesos imprevistos al presentar rotura de dos puntos de las redes de aducción del sistema: Uno ubicado en la vereda el llano desde el tanque de almacenamiento por la destrucción de la línea con una retroexcavadora en trabajos privados que impidió el normal paso del agua lo que obligo a una reparación con implementos y accesorios no disponibles en bodega; a la vez la ruptura permitió la entrada de material que taponó la red. El otro punto de falla se ubica en la finca del señor Hugo Yesid Sierra en la que se rompió el tubo impidiendo el tránsito del agua captada en la quebrada.

Para la atención de estas eventualidades se cuenta con el plan de contingencia respectivo y prioritarios del municipio como lo son la Institución Educativa, la ESE y hogares de bienestar, informe de esta situación se encuentra en la oficina de la personería quien solicitó informe de la situación planteada.

(...)"

Así mismo en el mismo oficio le informaron los proyectos presentados al concejo municipal desde 2016 al 23 de marzo de 2018 (fls. 28-33). Igualmente obra registro fotográfico del parque en sus anteriores condiciones (fls. 34-35)

Adicionalmente obra derecho de petición del **23 de junio de 2017**, a través del cual el actor popular manifestó la preocupación acerca de las obras a realizar en el parque principal y la vulneración a los derechos colectivos de moral administrativa, al uso y goce del espacio público, al patrimonio cultural y a la participación de los ciudadanos (fls. 240-243)

Con fecha del **27 de junio de 2017**, el municipio profirió respuesta a lo anterior (fls. 244-245) en los siguientes términos:

Referencia : ACCIÓN POPULAR  
Radicación No: 3330018-2016-0009600  
Demandante: PERSONA NICOLÁS PÉREZ M. RÍOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Vinculado: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SORA - CONTROV. A.F.A.

"(...)

En cuanto a su segunda petición, la adecuación del parque es uno de los proyectos debidamente concertados en la realización, elaboración, implementación y legalización del plan de desarrollo 2016-2019, en beneficio de más de 3000 habitantes, así como de la población visitante de Sora, por esa razón al igual que los demás proyectos contenidos en dicho documento, se está en la obligación de su ejecución, además tal como usted lo menciona el Consejo (Órgano municipal que representa la totalidad de la comunidad de Sora), dio vía libre al proyecto, el cual puede estar usted seguro que al igual que todos los proyectos serán ejecutados en apego a los preceptos constitucionales, legales y normativos que lo regulan..."

Finalmente con fecha del 04 de mayo de 2018, obra otro derecho de petición elevado por el actor popular con similares pretensiones de los anteriores escritos presentados (fls. 246-249)

Igualmente obra en medio magnético los siguientes documentos (fl. 14A):

- o Acta de liquidación del contrato de consultoría No. 005-2017-Aceptación propuesta mínima cuantía
- o Estudios y documentos previos No. 034/2017
- o Evaluación de propuesta mínima cuantía No. IMC – 034-2017
- o Invitación mínima cuantía IMC-034/2017
- o Propuesta
- o Resolución No. 251 de 14 de diciembre de 2017 por la cual se hace la adjudicación del contrato para "Adecuación y remodelación parque principal del municipio de Sora
- o Aviso de convocatoria licitación pública No. LP-MS-003-2017
- o Licitación Pública No. LP-MS-003-2017
- o Proceso de licitación pública No. 003/2017. Acta de verificación de cumplimiento de los requisitos habilitantes y evaluación de puntajes
- o Oficio suscrito por Luis Orlando Barón dirigido al Alcalde Municipal de Sora de fecha 21 de noviembre de 2017
- o Pliego de Condiciones definitivo licitación pública No. LP-MS-003-2017
- o Proyecto Pliego de condiciones licitación pública No. LP-MS-003-2017

También se encuentra acreditado dentro del expediente el proceso administrativo sancionatorio – infracción ambiental OOCQ-00098/18 de fecha **02 de mayo de 2018**, (fls. 285 a 295) que contiene:

- Acta de visita técnica de 02 de mayo de 2018 (fls. 286-288)
- Concepto técnico de 15 de mayo de 2018 (fl. 289)
- Resolución No. 2335 de 05 de julio de 2018, "por medio de la cual se inicia un proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio y se toman otras determinaciones (fl. 291 – 294)
- Oficio No. 110 008253 de fecha 06 de julio de 2018 suscrito por la Secretaria General y Jurídica de CORPOBOYACA, por medio del cual se le informa al Alcalde Mauricio Neisa Alvarado la existencia del proceso y su comparecencia para notificación (fl. 295)

Por otro lado obra dentro del plenario las Autorizaciones de AFAA-0066/18 iniciado el **04 de mayo de 2018**, (fls. 296 a 245) que contienen:

- Solicitud de aprovechamiento de árboles aislados por parte de la alcaldía del municipio de Sora (fls. 297 a 298)
- Documentos anexos a la anterior solicitud (fls. 299-314)
- Auto No. 0527 de fecha 08 de mayo de 2018 "Por medio del cual se da inicio a un trámite administrativo de autorización de árboles aislados y se toman otras determinaciones" (fls. 315 – 316)

Referencia : ACCIÓN POPULAR  
Radicación No: 150013333012-2018-00093-CC  
Demandante: FERNANDO NICOLÁS REYES MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Vinculado: FISCALÍA MUNICIPAL DE SORA - CORPOBOYACÁ

- Oficio 150-005740 de 15 de mayo de 2018 suscrito por la Subdirectora de Administración de Recursos Naturales dirigido al Alcalde Municipal de Sora, por medio del cual se remite copia del auto (fl. 317)
- Visita técnica aprovechamiento forestal de CORPOBOYACÁ (fls. 318 y vto.)
- Concepto técnico de Evaluación de solicitud de aprovechamiento de árboles aislados (fls. 319 – 321)
- Resolución No. 1863 de 21 de mayo de 2018 "Por medio de la cual se otorga un permiso de aprovechamiento forestal de árboles aislados y se toman otras determinaciones"(fls. 322 – 326)
- Oficio 110 006502 de fecha 29 de mayo de 2018 por medio del remite al alcalde municipal de Sora la Resolución No. 1863 de 21 de mayo de 2018 suscrito por el Secretario General y Jurídico de CORPOBOYACÁ (cuaderno principal fl. 327)

Se tiene igualmente que mediante Decreto 052 de 08 de junio de 2016, se expidió el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 "Es hora de cambiar" (CD fl. 348)

Existe un registro fotográfico de socialización del proyecto del Parque central, al igual que la lista de asistencia de la socialización del proyecto del parque central (CD fl. 348).

Adicionalmente mediante diligencia de inspección judicial realizada el **01 de noviembre de 2018** (CD fl. 377), el despacho pudo evidenciar la situación del parque con posterioridad a la realización de gran parte de las obras de modificación, en esta diligencia se encontró lo siguiente:

El despacho concedió el uso de la palabra al alcalde municipal a fin de que indicara cuales fueron las obras que se realizaron en el parque y como lo manifestaron en el pacto de cumplimiento si ya se culminó la obra, si tenía la documental que lo acreditara, el cual **manifestó a minuto 7:26 a 9:12**: "[...] lo que se intervino de este parque fue prácticamente el 50% (indicando lo correspondiente como consta en video), lo que se pretendió fue darle continuidad, esta obra viene de tiempo atrás y si sumercé se fija lo que se hizo fue darle continuidad al suelo en piedra, en esta parte quedaba una cancha, realmente el material vegetal que había en este parque era muy poco y lo que nosotros queremos es convertirlo en un parque verde, en un parque de más material vegetal, en el entendido de que pues el entorno de este municipio es árido, quizás en este momento no se nota tanto por la época de lluvias, quizás para febrero marzo, después de las heladas esto se ve supremamente árido. Lo que nosotros pretendimos es convertirlo en verde, por eso la modificación que se hizo, hacerlo más práctico, la cancha que estaba igual se siguió dejando, que era una de las peticiones que exigía la comunidad, lo que queremos hacerlo es un poco más llamativo más bonito y pues en ese orden de ideas. lo que nosotros pretendemos, es empezar a mover el tema de turismo porque finalmente es la manera de entrar a desarrollar el sector comercio de un pueblo que se ha mantenido estancado en los últimos años y como siempre lo he dicho en los últimos 30 años desde que tienen elecciones de alcaldes por elección popular, pues realmente lo que ha crecido este pueblo es prácticamente nada, muy mínimo, un pueblo que lleva más de 400 años de creado y que si usted lo mira doctora realmente es un pueblo pequeño, que es lo que pretendo hacer generar algunas condiciones que nos permitan ser más atractivos y que aprovechando la cercanía que tenemos con Tunja empezar a generar crecimiento, entonces en eso fue el tema de lo del parque."

El despacho pregunto al alcalde, antes de hacer las siembras de las nuevas plantaciones, que había antes a lo cual **contestó a minuto 9:23 a 12:31**: "en este punto había una placa de concreto donde ahora se pasó a tener ese material verde, nosotros tenemos los arcos (de las canchas), nosotros estamos dentro del proceso de liquidación el tema contractual en la obra está ya casi al 100%, falta muy poco pero no se ha liquidado, no hay acta de recibo final, tendría que entrar a mirar con planeación (en qué etapa esta la obra), pero el avance de la obra ya esa muy adelantado. pues prácticamente casi que terminado quedan algunos detalles por terminar y hacer toda la parte de liquidación que obviamente nosotros como municipio no vamos a aceptar hasta que el contratista entregue la obra a satisfacción, otra cosa que le quiero contar, normalmente acá frente al colegio que fue otra de las razones por las cuales se decidió modificar un parque es que esto (señalando el costado frente al colegio) terminaba siendo el parqueadero un poco por los lados, la bahía llegaba acá hasta esta parte, hasta este punto y nosotros pronunciamos la bahía hasta la parte de allá precisamente para permitir que tengan donde estacionar los vehículos sin que los tuviesen que estar atravesando en la vía de un costado y del otro y casi que prácticamente

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Participación No: 150.1335003.021302.01.01.01  
Demarcación: MUNICIPIO DE SORA  
Demanda: 01.10.1.02.001.01  
Zona: AREA URBANA DEL MUNICIPIO DE SORA

prohibiendo el paso cerrando el paso para los vehículos que pasaban, lo trascendental, se retiró. Otra de las cosas que se hizo fue retirar una tarima que estaba ahí, estaba enseguida del monumento a la familia campesina. Esta iglesia, fue el primer templo construido en la época de la colonia a finales y de hecho el documento más antiguo que reposa en el archivo general de la nación data del 12 de agosto de 1556 en ese proceso de evangelización el primer templo que se inicio a construir fue este, luego Cucaita y luego Samacá y entre otras vinieron si mal no recuerdo 14 templos que fueron declarados manumentos nacionales, al ser declarados monumentos nacionales, por el Ministerio de Cultura, lo que yo pretenda es darle la importancia y la relevancia que esto se merece y por eso se retiró un estrado que realmente era obsoleto porque no se utilizaba o era muy mínimo lo que se utilizaba quizás 2 3 veces al año, el día campesino, la fiesta de la Virgen del Carmen, incluso ni siquiera para las fiestas patronales porque ya por lo menos desde que estoy en mi periodo por ser un estrado que era pequeño y que era, que digamos no cumplía con ciertas condiciones mínimas nosotros traíamos para las festividades unas tarimas tipo concierto, al estar atravesado acá en la mitad del parque, digamos si alguien se hacía allá le obstruía toda la vista a la casa cural de la iglesia por esa razón se hizo eso y además porque finalmente termina siendo mucho más practico cada que haya un evento terminar armando unas tarimas, entonces, esa fue de las razones por la cual se retiró eso."

El despacho indagó a la apoderada de CORPOBOYCA acerca del trámite administrativo en contra del municipio de Sora por haber quitado unos árboles sin previa autorización a lo cual **contestó minuto 13:19 a 14:27**: "A finales del mes de abril la corporación recibe una queja respecto a que en el municipio de Sora se estaban realizando, concretamente en el parque principal una tala sin ningún tipo de autorización el ingeniero forestal que me acompaña, el ingeniero Jhon Jairo viene al municipio de Sora a realizar la verificación y encuentra que efectivamente se talaron unos individuos forestales de los cuales no se había otorgado ningún tipo de permiso por parte de la corporación. Es por ello que la corporación apertura un expediente administrativo sancionatorio en contra del municipio, el cual se le notifica posteriormente al alcalde municipal. Del mismo modo el señor alcalde acude a la corporación solicitando el aprovechamiento forestal de 8 individuos forestales, dentro de ese expediente de aprovechamiento forestal se le autoriza el traslado de algunos árboles y también se le autoriza el aprovechamiento de otros"

El ingeniero Jhon Jairo realizó intervención **minuto 14:40 a 20:04**: "Se hizo una visita para verificar la presunta infracción ambiental que era la tala de unos árboles sin haber solicitado el permiso correspondiente. Efectivamente se realizó la visita, se determinó que se habían talado unos árboles que requerían un permisa de parte de la autoridad ambiental con base en el Decreto 1076 de 2015 y a raíz de eso se abrió un expediente administrativo sancionatorio en la corporación, por no haber solicitado el permiso correspondiente a la alcaldía de Sora. Después se recibe en la corporación la solicitud de aprovechamiento forestal, que consiste en pedirle permisa a la autoridad ambiental para hacer traslado, podas, talas, reubicaciones de individuos forestales en este tipo de entornos, se llama un permiso de aprovechamiento de árboles aislados cuando se trata de árboles que están dispersos en la zona urbana del municipio y es un trámite relativamente sencillo, es rápido en la corporación que efectivamente se surtió pero ya después de haber hecho las actividades, la visita del aprovechamiento forestal no la hice yo la hizo un compañero pero conozco mas o menos lo que el autorizó, porque la que hice yo fue la de la infracción inicial que fue los árboles que habían tumbado sin el permiso correspondiente, entonces hablando de la infracción lo que se catalogó como la infracción fueron unos árboles que se ubicaban en este sector del parque, yo el parque no lo conocía como quedo lo conocí antes cuando estaban haciendo las obras. eso fue como en mayo, entonces en este sector había unos árboles de un corte aproximadamente de 2 metros, no eran tampoco muy grandes, así como ese que ven allá, entienda que ese es de los que quedó, estaban en este costado (frente al colegio) y en el sector de allá (diagonal al colegio), perpendicular a como estamos ahora, se determinó que fueron 6 individuos, para los que debió haber pedido permiso y estaban distribuidos en estas dos zonas, la solicitud de aprovechamiento consiste en que ellos pasan un formulario que tenemos en la corporación destinado que se llama solicitud de aprovechamiento de árboles aislados pasan copia de la representación legal como alcalde del municipio, llenan unos documentos que necesitamos como el uso del suelo, como estos formularios que le estoy diciendo y posteriormente se hace una visita, que fue lo que se hizo posteriormente, se hizo la visita se miran los arboles correspondan con las especies que se describen, que sean los arboles sobre los cuales se piensa hacer la intervención y se otorga o se niega el permiso de aprovechamiento, si se niega es porque hay alguna causal tal vez porque las especies no coinciden o porque definitivamente hay un impacto ambiental muy grave a la hora de talar los árboles, pero en este caso se aprobaron, crea que 3, la tala de dos alcaparras y el traslado de una palma fénix que es una palma de corte grande como esa que ven al fondo, tal vez un poco mas grande, en eso consiste el permiso de aprovechamiento de arboles aislados...de los arboles que se aprovechan digamos que en este caso se dio permiso para 3 se solicitó una medida de

Referencia : ACCION POPULAR  
Filiación No: 1001 33330 100016-00091400  
Demandante: PERSONAS QUE LAS REPERMUTAN  
Centro de: MUNICIPIO DE SORA  
Módulo: PERSONERIA MUNICIPAL DE SORA - CORPOBOYACA

compensación que era la siembra de 10 individuos de especies ornamentales nativas, dentro de los cuales se sugería de parte de la corporación, especies como el jazmín, bugambiles y otras que sirven como para el embellecimiento y ayuda, también en la parte ambiental del municipio, esa medida no la hemos verificado, podríamos aprovechar para verificar si ya se hizo la siembra de esos árboles, por eso aclaraba que hay dos condiciones diferentes, una, fue la que se hizo primero que se hizo sin autorización por lo cual se abre un sancionatorio y posteriormente un permiso que efectivamente expedimos para el cual se autorizaba la tala de 2 individuos y traslado de un tercero"

El despacho indagó a la apoderada de CORPOBOYACA para establecer la etapa del trámite administrativo sancionatorio a lo cual **indicó minuto 20:10 a 20:31**: "Hasta la contestación de la demanda que fue lo que yo pude verificar directamente en el expediente porque ese se maneja en la subdirección de administración de recursos naturales no en la secretaría general y jurídica, iba en la notificación al señor alcalde municipal de la apertura del expediente."

El ingeniero forestal aclaró a **minuto 21:00 a 21:28**: "Quisiera aclarar, sin embargo que la medida de compensación que les estoy hablando es de 10 árboles por el aprovechamiento que se otorga, el tema del sancionatorio puede tener una medida de compensación adicional, asociada a que podemos consultarla ya mismo por teléfono..."

A **minuto 21:31 a 22:24**: la apoderada de CORPOBOYACA indicó: "hay que tener en cuenta varias cosas, primero que el sancionatorio se apertura por los individuos forestales iniciales a la tala producto de la queja de finales de abril, diferente del permiso de aprovechamiento forestal y que como lo manifiesta el ingeniero son dos expedientes administrativos totalmente diferentes, entonces el de aprovechamiento forestal, va sobre una solicitud determinada, diferente al CQ que es el sancionatorio, entonces estaría pendiente hacer un informe a cerca de en qué va el sancionatorio, pues eso obviamente tiene unas etapas, habría que revisar lo sucedido, imputar un cargo o pues cargos determinados según los hechos y de acuerdo a eso si hay merito para ello imponer una sanción..."

El despacho interrogó al actor popular a cerca de sus reparos el cual manifestó a minuto **22:59 a 28:27**: "Señora juez lo que motivó a realizar la acción popular es sencillamente que, no se tiene que tener en cuenta que la acción popular no va en contra del progreso del municipio, en la absoluto, nosotros como ciudadanas siempre hemos querido que el municipio salga adelante pero la pregunta es ¿a costa de qué?, nosotros creemos como ciudadanía que realmente renovar el parque principal no era la prioridad principal digamos si lo que se quería era allegar turismo al municipio, se debían apoyar primero otro tipo de cosas, como lo manifesté en la acción popular, resulta entonces que el municipio carece de agua, carece de otro tipo de cosas fundamentales si se quiere atraer el turismo. Con la realización de un parque principal creo yo y tengo la convicción de que no se puede mejorar la calidad de vida de los habitantes de un pueblo, entonces la causa principal por la que decidí interponer la acción popular, la segunda razón es que considero que el alcalde fue un poco autoritario en cuanto a su decisión de modificar el parque principal, como verá y como ya se incorporará dentro del proceso, envié alguna vez derecho de petición al señor alcalde solicitándole cuando se iba a hacer la socialización del proyecto, el me contesto que la socialización ya se había hecho y curiosamente semanas después realiza una socialización con gente de su misma administración con gente que había invitado y no se había hecho la publicidad, entonces creo que no se tuvo en cuenta las opiniones de las otras personas que no estaban de acuerdo con lo del cambio del parque, ahora bien él también lo manifestaba aquí había una cancha señora juez, esta cancha prácticamente estuvo desde inicios del parque, yo estuve hablando con gente ya de edad de aquí del municipio y me contaban la manera como se llevó a cabo la realización de la construcción de esa cancha, tuvieron familias que turnarse para poderla realizar, pero entonces en varios derechos de petición que también le manifesté al alcalde la situación que se estaría vulnerando ciertos derechos colectivos como era el de, bueno era más que todo afectar la historia del municipio que muchos de nuestros abuelos realizaron, esa cancha llevaba muchísimos años, la idea era más que todo y le solicitamos al alcalde la renovara la embelleciera, pero pues se hizo caso omiso y la verdad me parece un poco, digamos para la época de fiestas, la cancha era un sitio donde los niños, mientras sus padres estaban al otro lado que era donde se realizaban las fiestas podíamos venir a jugar aquí un rato, con la cancha que se traslado para allá se hace un espacio más reducido para que la comunidad se manifieste en situaciones deportivas, ahora bien, es cierto digamos que la que se quería era embellecer el parque haciéndola más verde, pero la cuestión es cómo se llegó a esa cuestión de hacerlo más verde, si realizó infracciones ambientales, aquí habían dos palmeras gigantes desde hace 50 años señora juez y si digo más. El alcalde del municipio de Sora para que la comunidad no se diera cuenta que la iba trasladando lo hacía en las horas de la mañana cuanto pues nadie estaba aquí pendiente a

Expediente: 18-0000000000-2018  
Fundación: 18-0000000000-2018  
Demandante: ESPOLUCOOLASRE-18-0000000000-2018  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Código: 18-0000000000-2018

su vez señora juez como lo radique ayer ante su despacho de manera respetuosa le solicito trasladarnos al coliseo del municipio de Sara que fue donde se trasladaron dos palmeras para que usted verifique, cual es el "mantenimiento" que se le ha realizado a dichas palmeras porque están en mal estado se están muriendo, entonces señora juez aquí está la prueba de que se radicó ayer ante su despacho la solicitud de que en esta inspección judicial se realizara en el coliseo del municipio, adicionalmente señora juez le quería manifestar que esta acción popular no se debe tomar como en contra del alcalde, esto no es en contra del alcalde, esta es para hacer relevancia a los derechos de la comunidad del municipio de Sora, sobre todo los del centro del municipio y aquellas personas que no pudieron participar activamente y aun estando en desacuerdo no se les dio la oportunidad, no se les dio el mecanismo para poderse manifestar si estaban de acuerdo o si estaban en desacuerdo, sumercé incorporó dentro del proceso, le pregunte al alcalde en múltiples derechos de petición, se le solicitaban documentos, las respuestas a veces eran evasivas, en algunas ocasiones fueron un poco groseras a mi parecer para que pues, sumercé lo pueda verificar perfectamente."

El despacho interrogó al representante de la comunidad acerca de qué supo cuando se empezaron a realizar las obras, si se enteró de algo o que conocimiento tiene respecto de la gestión administrativa que hizo el señor alcalde para ejecutar las obras, qué tanto lo tuvo en cuenta e igualmente le interrogó acerca de si es algún representante legal de la comunidad autorizado para hablar en nombre de ellos, a lo cual **contestó minuto 35:58 a 37:47**: "(...), pues ni más faltaba yo hice parte del consejo, pero en este momento hago parte, tengo la voz de la comunidad sorana para dirigirme y hablar por lo del parque, lo que decía acá quien instauró la acción popular...la comunidad no tuvo acceso, es mas con esto le digo todo, la invito doctora a que se haga lo siguiente solicitele al señor alcalde en la socialización que le pase la hojita donde firmaron los asistentes a ver cuantos hubieron con eso entances sabe doctora y es más, yo aquí quisiera, yo lleve esto a CORPOBOYACÁ (fotos) y estuve hablando donde la doctora allá en Tunja yo estuve hablando en su oficina, entonces ya me dijo que había que esperar el proceso, yo le dije doctora cualquier cosita que haya que estar dentro del proceso cuente conmigo porque soy vocero de la comunidad sorana..."

Finalmente **a minuto 43:12 a 44:19** la señora Sandra Muñoz intervino: "mi nombre es Sandra Muñoz, no tengo autorización y pienso que no debo sacar autorización de nadie yo soy ciudadana de Sora, mi nombre es Sonia Yaneth Muñoz, vivo acá ahí al frente del parque principal, pero si me da tristeza de que haya sido el señor alcalde, como un dictador, no escuchó a la comunidad, no dijo nada, se le pasaron derechos de petición se le dijo no dañe el parque de esa manera, se le dijo hay otras prioridades, nunca citó a la comunidad del centro, mi hijo es Nicolás, varias veces le dijo la juventud alcalde no haga eso, alcalde hágale una reforma, mantenga el parque pero na vaya a dañar esas matas y la cancha hasta mi papá y mi mamá participaron en bazares para poder hacer esa cancha y no había necesidad de hacer todo lo que hizo el alcalde, ahora fue un daño ambiental que le hizo aquí al parque principal, eso es lo que yo quiero decir que no hubo socialización que no hubo nada."

Por otro lado, a través de respuesta a solicitud de documentos realizada por el despacho radicada el **09 de noviembre de 2018**, el alcalde del municipio de Sora, informó que a la fecha no se han realizado modificaciones al Decreto 052 del 08 de junio de 2018 y que anexaba CD con audio de la reunión con la comunidad de concertación proyecto adecuación y remodelación del parque principal junto con copia de las firmas de los asistentes (fls. 383-386 y CD 387).

Con fecha de **21 de noviembre de 2018**, fue allegado informe por parte de la apoderada de CORPOBOYACÁ con el fin de informar el estado tanto del expediente administrativo sancionatorio como el de tipo permisionario, concluyendo que el primero se encontraba en la fase de notificación y el segundo se encontraba en espera de realizar la verificación de las medidas compensatorias impuestas, además del permiso concedido, pendiente de realizar la correspondiente verificación el día 26 de noviembre de 2018 (fls. 388-389).

Igualmente obra dentro del expediente memorial de fecha **22 de febrero de 2019**, por medio del cual la apoderada del municipio de Sora aportó el acta final de la obra de fecha 27 de agosto de 2018 y copia del acta de liquidación de obra de fecha 26 de diciembre de 2018 e informó que no solicitaron autorización alguna para la realización de las obras dentro del área de afectación de que trata la Resolución No. 1359 del 24 de mayo de 2013 (fls. 404-409)

Referencia : ACCIÓN POPULAR  
Radicalización: 2017-003-2017 DE BOYACÁ  
Demanda: SERVICIOS PÚBLICOS  
Demandante: MUNICIPIO DE SORA  
Demandado: REPÚBLICA MUNICIPAL DE SORA - EL CAROBOYACA

Expuesto el caudal probatorio dentro del presente trámite, es evidente que con el ejercicio de la presente acción popular se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, el medio ambiente sano, el uso y goce del espacio público, patrimonio cultural y participación de los ciudadanos, los cuales se estiman vulnerados con la realización de las obras correspondientes al contrato de licitación pública No. LP-MS-003-2017 cuyo objeto es "Adecuación y remodelación parque principal del municipio de Sora – departamento de Boyacá", por cuanto en el municipio existen necesidades perentorias como lo es el servicio de agua potable y de luz, además con las referidas obras se realizaron algunas infracciones ambientales en perjuicio de la comunidad e igualmente se afectó la historia del municipio.

No obstante el municipio manifestó que al realizar las obras contenidas en la Licitación Pública No. LP-003 de 2017, lo único que estaba haciendo era dar cumplimiento al plan de desarrollo "Sora es Hora de cambiar", que lo que se pretende con esas obras es mejorar el verde del parque, mejorar la vista de la capilla Doctrinera, incrementar el turismo y el desarrollo del municipio. Frente a la destrucción de la tarima indicó que no era subutilizada y que los baños se iban a reubicar, así mismo manifestó que se iba a conservar la cancha multifuncional del parque.

Por otro lado señaló que se están apropiando los recursos para atender el acueducto en el Llano sector Medio Corral y que con respecto al sector de Quebrada Honda, existe una planta de tratamiento a la cual se le está realizando el correspondiente mantenimiento. Frente al servicio de alumbrado público expresó que se encuentra contratado el mantenimiento de la red de alumbrado el cual es diligente con el fin de prestar un adecuado servicio.

Señaló que los recursos invertidos en la adecuación y remodelación del parque no corresponden al Sistema General de Participación sino a recursos gestionados ante el Gobierno Nacional, por lo que las transferencias de la nación se han invertido en los diferentes sectores mencionados, por lo que no es cierto que se hayan desatendido o se hayan dejado de atender los otros sectores que conforma el presupuesto municipal.

Así las cosas teniendo en cuenta los argumentos esbozados por las partes debe examinarse uno a uno los aspectos alegados por el accionante que al parecer vulneran los derechos colectivos de los habitantes del municipio de Sora: i) que hubo una falta de planeación por parte del alcalde del municipio de Sora dentro del proceso contractual para la remodelación del parque principal, ii) que no priorizó otras necesidades básicas del municipio tales como agua potable, acueducto, alumbrado público iii) no socializó la inversión destinada para la ejecución del contrato de remodelación del parque principal, iv) la obra de remodelación del parque no se requería en tanto que la tarima era necesaria para las actividades culturales de la población, los baños constituían un medio para salvaguardar la salubridad de los habitantes, las palmeras eran recursos naturales de vieja data, patrimonio del municipio y la cancha deportiva servía como espacio de recreación para jóvenes y niños de Sora, v) para intervenir la capilla Doctrinera debía contar con autorización del Ministerio de Cultura, hecho que no ocurrió.

Hecho el recuento fáctico respecto del cual el actor popular soporta sus pretensiones, como ya se examinó en precedencia en el acápite de la "procedencia de la acción popular en materia contractual" se tiene que la doctrina y la jurisprudencia han establecido que la acción popular solo procede frente a los contratos estatales por dos causales, una que es "concreta: los **sobrecostos**, y otra, genérica, **las irregularidades provenientes de la contratación**; precisar de qué tipo de irregularidades se trata es tarea del juez"<sup>23</sup> (negrilla del despacho)

<sup>23</sup> Ponencia elaborada por el Doctor Alir Eduardo Hernández Enríquez, Consejero de Estado, sobre las acciones populares y la validez de los contratos estatales, en el evento académico organizado por la Universidad Externado de Colombia, Bogotá agosto de 2003, p 14.



Por lo tanto, debe advertirse que de entrada ninguna de estas dos causales se encuentra dentro de lo alegado por el actor, aunado a ello el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, estableció una restricción en cuanto que el juez popular **anule** un contrato, sin embargo si estableció la posibilidad de que se adopten las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, en caso de que así sea, norma declara executable por la Corte Constitucional.

Analizado el material probatorio está claro que en la actualidad no es viable dar por terminado el contrato por medio del cual se adjudicó la adecuación y remodelación del parque principal de Sora como quiera que el contrato de obra Nro. LP-MS-015-2017 ya superó la etapa de liquidación tal como consta en acta del 26 de diciembre de 2018 (fl. 409), y en el evento de no haberse liquidado el mismo, tampoco se podría proferir tal orden toda vez que la acción popular no puede tener idéntico objeto procesal de las acciones contractuales. No obstante sí se estudiará la posible vulneración de los derechos colectivos de la población del municipio de Sora, a efectos de establecer las medidas a que haya lugar.

Así las cosas, al examinar los argumentos que sustentan la acción popular en primer lugar encuentra el despacho que el actor popular alega una falta de planeación por parte de las autoridades administrativas del municipio demandado, deber que sin lugar a dudas debe ser acatado en la consecución de la actividad estatal en la medida de que a través del mismo, se garantiza la realización de cualquier contrato, dentro de condiciones de factibilidad, plazos y condiciones previamente establecidas.

Al respecto el máximo órgano de lo contencioso administrativo, con ponencia del Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha precisado lo siguiente<sup>24</sup>:

"...se observa el principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

En efecto, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad,"<sup>25</sup> razón por la cual en todos ellos se impone el deber de observar el principio de planeación.

Para cumplir con el principio de planeación deben observarse "parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicas, de elaboración de pliegos y términos de referencia"<sup>26</sup> puesto que así se aseguran la prestación de los servicios públicos y la preservación de los recursos del Estado.

(...)

La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato. Es aquí, en este período, donde el principio de legalidad se manifiesta de manera más intensa por actuar en forma de

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: JAIMÉ ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: /3001-23-31-000-2012-00012-01(51489)

<sup>25</sup> J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación estatal. En Contratación Estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 42.

<sup>26</sup> Ibídem, p. 43.

Referencia: 1 AUDIENCIA POPULAR  
Radicación No: 11.01.333070-0016-01095-00  
Demandante: MUNICIPIO DE SORA  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Objeto: RECONSTRUCCIÓN MUNICIPAL DE SORA - CUFRBOBORATA

vinculación positiva a la ley, es decir, porque las exigencias del legislador son especialmente expresas y claras para el operador<sup>11</sup>.

(...)

Dentro de esos parámetros se encuentran los estudios previos que, entre otros fines, persiguen cumplir con la obligación de establecer los precios reales del mercado de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración de tal suerte que pueda tener un marco de referencia que le permita evaluar objetivamente las condiciones del contrato y las propuestas que se presenten durante el respectivo proceso de escogencia del contratista.

Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, se entregará en óptimas condiciones y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato.

(...)"

Pues bien dentro del expediente tal como se hizo alusión al momento de citar el material probatorio, es evidente que el proceso contractual se llevó a cabo respetando cada etapa precontractual y contractual: i) realización de estudios y documentos previos, de mínima cuantía Na. 034 de 2017 (fls. 36-39), ii) invitación mínima cuantía IMC-034-2017 con fecha del **30 de mayo de 2017**, cuyo objeto fue "Elaboración de estudios y diseños para adecuación y remodelación parque principal municipio de Sora" (fls. 40-55) iii) aceptación propuesta mínima cuantía para la realización de dichos estudios (fls. 56-58), iv) Resolución No. 235 de **23 de noviembre de 2017**, "por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de licitación pública número LP-MS-003-2017 (fls. 59-62), v) estudios y documentos previos de la Licitación Pública No. LP-MS-003-2017 de noviembre de 2017 (fls. 79-107), vi) aviso de convocatoria de la licitación pública No. LP-MS-003-2017 (fls. 68-77) y primer aviso para la misma licitación (fl. 78) y segundo y tercer aviso de la licitación pública No. LP-MS-003-2017, respectivamente (fls. 108-109), vii) diligencia del proceso de licitación pública No. 003 de 2017, con el fin de evaluar las propuestas planteadas para la realización del proyecto de adecuación y remodelación del parque (fls. 63-67) y viii) Resolución No. 251 de 14 de diciembre de 2017, por la cual se adjudicó el contrato de obra para "Adecuación y remodelación parque principal municipio de Sora" (fls. 113-114).

Todo lo anterior permite evidenciar que el trámite realizado por las autoridades administrativas del municipio de Sora frente al deber de planeación propiamente dicho, en cuanto a la adjudicación del contrato de obra para la adecuación y remodelación del parque principal, se llevó conforme a la ley 80 de 1993 y Ley 1150, Ley 1474 y Decreto 1082 de 2015.

Resulta clara entonces, que la Administración Municipal de Sora, elaboró los estudios técnicos, económicos, presupuestales, administrativos y financieros para la adecuación y recuperación del parque en comento y estas acciones estaban previamente contempladas por la administración municipal para ejecutarse en el cuatrienio que se surte tal como quedó dentro del plan de desarrollo aprobado mediante Decreto No. 052 de 08 de junio de 2016, "Por el cual se decreta el plan de desarrollo municipal "Sora es hora de cambiar" para el cuatrienio 2016-2019 y se dictan otras disposiciones".

Efectivamente en dicho documento se incluyó lo siguiente:

---

11. J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública. En Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 42-43.

#### "2.2.2.4. Sector de Equipamiento Municipal

##### 2.2.2.4.3. Concordancia con el Programa de Gobierno

{...}

- Adecuar del parque principal {...}"

Así las cosas, se concluye que la obra ya se encontraba dentro de la hoja de ruta de la administración municipal actual y su materialización resultó ser un deber al cumplimiento de sus deberes como quiera que así fue concebido dentro del programa de gobierno.

Ahora bien, es preciso puntualizar que el apoderado del municipio manifestó en la contestación de la demanda en el hecho No. 13 que los recursos destinados para la adecuación y remodelación del parque no pertenecen al Sistema General de Participaciones sino a recursos gestionados ante el Gobierno nacional, ésto con ocasión a que otra inconformidad del accionante es el hecho de que los recursos destinados para la ejecución del parque habrían podido destinarse para cubrir otras necesidades básicas insatisfechas de la población como acueducto y alcantarillado.

La Ley 715 de 2001, a través de la cual se dispuso la distribución de recursos y asignación de competencias en materia presupuestal a nivel nacional, en su artículo 76 dispone lo siguiente:

**"ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

##### 76.1. Servicios Públicos

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

{...}

##### 76.3. En el sector agropecuario

76.3.1. Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural.

76.3.2. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria.

76.3.3. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.

##### 76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

##### 76.5. En materia ambiental

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

Accusación: ACCUSACIÓN POPULAR  
Resolución No: 2017000952-2018-CP/RA/TC  
Demandante: MUNICIPIO DE LAS REYES AUSTRIAS  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Lugar: FEEL: OFICINA MUNICIPAL LEONARDO RODRIGUEZ

76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

(...)

#### 76.1.2. Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

En tal sentido resulta claro que si los recursos con los cuales debían ser financiadas las necesidades básicas de conformidad con el artículo transcrito, fueron utilizados para la realización de la remodelación del parque principal, tal hecho no fue probado dentro del expediente, ni tampoco quedó probado que se haya presentado un desbalance en las finanzas públicas del municipio que hubiese ocasionado un descuido de sectores más prioritarios; por el contrario dentro de la Resolución Nro. 235 del 23 de noviembre de 2017 por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de licitación pública Nro. LP-MS-003-2017 se dejó en claro en su artículo 7º el origen de la disponibilidad presupuestal en los siguientes términos:

"(...) Para respaldar el compromiso que resulte de este proceso, se cuenta con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 2017000952 de las siguientes partidas: de la identificada con el código 2284321001 denominada adecuación y mantenimiento de bienes de uso público, por valor de \$600.000.000.00 y la identificada con el código 2284152002 denominada adecuación y mantenimiento de bienes de uso público, por valor de \$157.009.327.00 (...)."<sup>22</sup>

Así las cosas es evidente que los recursos para remodelar el parque principal estaban pre establecidos por parte del municipio y no se vieron afectados rubros destinados a otras necesidades básicas de la población, ni tampoco se evidenció desviación de los mismos. Por lo que al no obrar dentro del expediente prueba documental que permita al despacho avizorar la falta de inversión en los demás sectores señalados en el introductorio más allá de las afirmaciones del actor popular, se concluye que este cargo no está llamado a prosperar.

Ahora bien el actor popular también alegó el desconocimiento del principio de la moralidad administrativa reiterando la relevancia de otras necesidades primordiales para el municipio de Sora como lo son el servicio de agua potable y el servicio de alumbrado público y adujo la posibilidad de que el juez popular declare la nulidad del contrato estatal realizado para la consecución de las obras de adecuación y remodelación del parque principal de Sora.

Pues bien debe decirse que a pesar de la falta conceptual que dicho principio enmarca, debe tenerse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta, así las cosas de los elementos probatorios alegados no aparece alguno que permita concluir, si se quiere, una desviación de poder en la actuación del alcalde del municipio de Sora, por el contrario el mismo en la diligencia de inspección judicial expresó lo siguiente: "...la obra los que se intervino de este parque fue prácticamente el 50%... lo que queremos hacerlo es un poco más llamativo más bonito y pues que en ese orden de ideas, lo que nosotros pretendemos, es empezar a mover el tema de turismo porque finalmente es la manera de entrar a desarrollar el sector comercio de un pueblo que se ha mantenido estancado en los últimos años...lo que pretendo hacer generar algunas condiciones que nos permitan ser más atractivos y que aprovechando la cercanía que tenemos con Tunja empezar a generar crecimiento..."

Así la justificación del desarrollo de la población se constituye en un fundamento razonable para la realización de las obras pues teniendo en cuenta la ubicación de la Capilla Doctrinera bien de interés cultural de carácter nacional de conformidad con la

---

<sup>22</sup> Ver folio 62 CP.

Referencia: ACCION POPULAR  
Radicación: 2013337012-00 (Acto Administrativo)  
Demandante: PERSONAS COMUNALES (Entidad)  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Año: 2013

Ley 1686 de 1 de diciembre de 2004, el mejoramiento de la vista a la misma redundaría en el provecho de los habitantes del municipio.

Adicionalmente dicho principio supone que ***"los cargos que se imputen en la demanda deben ser fundados en conductas que no solo se alejen de la ley, sino que deben ser acompañados de señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración como lo serían la deshonestidad o la corrupción, cargos que deben ser serios, fundados y soportados en medios probatorios allegados oportunamente al proceso, dada que cualquier imputación sobre inmaralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones de tal aspecto, no tiene vocación de prosperidad. Ha dicho la Sala que la trasgresión del derecho colectiva en camento tiene lugar igualmente en eventos de DESVIACIÓN DE PODER, esto es, cuando el funcionario público hace uso de sus poderes con un fin distinto de aquel para el cual han sido conferidos." Así, cuando se alegue vulnerada o amenazada el derecho colectiva a la moralidad administrativa, se impone probar en primer lugar la trasgresión a la normatividad que enmarca el deber de la autaridad, para luego determinar si la actuación del servidor se desvía de la satisfacción del interés general que guía a la función administrativa, para dar paso a un interés particular.***<sup>29</sup>(Subrayado y negrilla fuera del texto).

En síntesis ante la ausencia probatoria de cargos puntuales que permitan concluir corrupción o desviación de poder, no puede este despacho acceder a la declaratoria de la vulneración del principio de moralidad administrativa, toda vez que la remodelación del parque principal puede llegar a tener un impacto positivo en el desarrollo del municipio en sectores como el turismo e incluso llegar a impulsar el conocimiento de reliquias religiosas como lo es la Capilla Doctrinera.

Otro de los argumentos expuestos por el actor popular para afirmar que el municipio de Sora vulneró el derecho colectivo a la participación ciudadana, es que ese ente territorial no socializó a la comunidad en general la intención de restaurar el parque principal, lo que finalmente se concretó en la ejecución del contrato aquí cuestionado.

Al respecto es importante recordar que uno de los fines esenciales del Estado, tal como lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política, es el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". Este fin esencial se enmarca en el contexto de la democracia participativa. Al Estado no le basta con abstenerse de obstaculizar la participación de las personas, sino que tiene el deber de promoverla, por medio de diversos instrumentos, dentro de los cuales se encuentran los mecanismos de participación ciudadana: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato, reconocidos en el artículo 103 de la Constitución.

Como quedó claro, la remodelación del parque principal del municipio de Sora era un proyecto que quedó incluido dentro del Plan de Desarrollo para el cuatrienio 2016 – 2019 aprobado mediante Decreto No. 052 de 08 de junio de 2016, "Por el cual se decreta el plan de desarrollo municipal "Sora es hora de cambiar"; situación que conllevó necesariamente a que la población participara activamente de dicho trámite en tanto el proceso de formular, aplicar y evaluar un plan de desarrollo, tanto en el plano nacional como en el plano local, obliga a que la comunidad participe en la discusión de los planes de desarrollo y sus respectivas modificaciones.

Tal procedimiento está regulado en los artículos 339 a 344 de la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Además de lo dicho, en el artículo 342 de la Carta se prevé que la ley debe determinar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

El anterior argumento es suficiente para concluir que el municipio de Sora ya había socializado el mentado proyecto a la comunidad como quiera que la Constitución y la Ley así lo exigían a la administración municipal por lo que no puede el actor popular

<sup>29</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera. Exp. AP-720 de 2005. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 4. Sentencia 17 de Marzo de 2010. M.P. Javier Ortiz del Valle.

Referencia : ACCIÓN POPULAR  
Radicación No. : 10012333171-2018042800  
Demandantes : CIUDADANOS POPULARES  
Demandados : MUNICIPIO DE SORA  
Inculdado : PERSONERÍA MUNICIPAL DE SORA - CORPOBOYACÁ

alegar una situación en sede de acción popular, la cual ha debido ser cuestionada con anterioridad, esto al momento de expedirse el Decreto 052 de 2016 en el evento que se hubiere desconocido ese mandato constitucional.

Así lo advirtió la Corte en la Sentencia C-191 de 1996, al decir:

*"Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación". La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos."*

Así las cosas, el hecho de que la administración municipal haya omitido socializar el proyecto de remodelación del parque principal a la comunidad en los términos exigidos por el actor popular, no vulneró el derecho colectivo a la participación ciudadana como quiera que no era obligatorio por cuanto tal socialización se llevó cabo al momento de surtir el trámite de la expedición del plan de desarrollo para el cuatrenio 2016 – 2019, situación que indica que no se requería realizar concertación con la comunidad para el desarrollo de la obra.

Por otra parte el actor popular también alegó la vulneración del derecho al goce del medio ambiente sano, por cuanto el municipio desconoció la norma ambiental que lo obligaba a solicitar permiso a Corpoboyacá para afectar las especies nativas que se encontraban en el parque del municipio desde hacía más de 30 años.

Al respecto encuentra esta instancia judicial que la autoridad ambiental correspondiente tomó cartas en el asunto tal como se puede evidenciar con las actuaciones contenidas en el expediente administrativo sancionatorio OOCQ-00098-18 y expediente administrativo ambiental de tipo permisionario AFAA-0066/18 adelantados por CORPOBOYACÁ.

Frente al de tipo sancionatorio se observaron las siguientes actuaciones:

- "Acta de Visita (formato FGP-23), de fecha 02 de mayo de 2018, cuyo objeto es la verificación de posibles actividades de tala de material forestal en el parque principal del municipio de Sora.
- Concepto Técnico No. CTO-0071/18 de fecha 15 de mayo de 2018, como producto de la visita técnica de verificación de posibles actividades de tala de material forestal en el parque principal del municipio de Sora.
- Resolución No. 2335 de fecha 05 de julio de 2018, por medio de la cual se ordenó iniciar proceso sancionatorio en contra del municipio de Sora, en calidad de presunto infractor ambiental por los hechos mencionados anteriormente.
- Oficio No. 110-008253 de fecha 06 de julio de 2018, a través del cual se cita al señor alcalde municipal de Sora, MAURICIO NEISA ALVARADO, para que comparezca ante la oficina de notificaciones de CORPOBOYACÁ a fin de surtir notificación personal de la Resolución No. 2335 de 05 de Julio de 2018."

Dicha actuación se encontraba en trámite de notificación, tal como lo informó la autoridad ambiental correspondiente mediante informe remitido el 21 de noviembre de 2018 (fs. 388-389) desconociendo este estrado judicial el estado actual de la misma, toda vez que en la etapa de alegatos no se hizo referencia a la situación de la investigación en el presente año, por lo que la competencia de esta instancia solo le permite instar a CORPOBOYACÁ a realizar las gestiones pertinentes a efectos de terminar el respectivo procedimiento administrativo de tipo sancionatorio que se viene adelantando en contra del ente territorial, como quiera que es CORPOBOY la autoridad ambiental competente para esos efectos.

En cuanto al expediente administrativo ambiental de tipo permisionario AFAA-0066/18, se indicaron las siguientes actuaciones:

Referencia : FIC 110, OPUIAP  
Evaluación : ECOPRAXX (EVALUACIÓN)  
Expediente : FIC 110, OPUIAP FIC 110, OPUIAP  
Jurisdicción : MUNICIPIO DE SORA  
Unidad : FERIA MUNICIPAL DE COCA SORA - BOYACÁ

- "Radicado No. 7118 del 04 de mayo de 2018, mediante el cual el señor Mauricio Neisa Alvarado, Alcalde Municipal de Sora, solicitó autorización de aprovechamiento de árboles aislados, correspondientes a 8 árboles, distribuidos en los siguientes individuos por especie, así: 3 bugambiles, 2 palmas, 5 Aicaparras, 1 Ornamental, localizados en el Parque Principal del Municipio de Sora- Boyacá.
- Tabla única de liquidación para evaluación ambiental (Formato FGR-91).
- Recibo de pago de servicios de Evaluación Ambiental.
- Auto No. 0527 de fecha 08 de mayo de 2018, por medio del cual se da inicio a un trámite administrativo de autorización de árboles aislados y se toman otras determinaciones.
- Acta de Visita Técnica de Aprovechamiento Forestal, realizada por la Subdirección de Administración de Recursos Naturales el día 11 de mayo de 2018.
- Concepto Técnico de Evaluación de Solicitud de Aprovechamiento de Arboles Aislados denominado AFAA-180421-2018 de fecha 11 de mayo de 2018.
- Resolución No. 1863 de fecha 21 de Mayo de 2018 por medio de la cual se otorga un permiso de aprovechamiento forestal de árboles aislados y se toman otras determinaciones.
- Oficio No. 110-006502 de fecha 29 de mayo de 2018 a través del cual se remite copia íntegra de la Resolución No. 1863 de fecha 21 de Mayo de 2018, a la Alcaldía Municipal de Sora."

Frente a dicho expediente permisionario se informó acerca de la realización de la visita de seguimiento el día 26 de noviembre de 2018 (fl. 389), la cual fue efectivamente realizada según lo informado (folio 416), verificando el cabal cumplimiento de la Resolución No. 1863 de fecha 21 de mayo de 2018, igualmente se indicó que el 22 de marzo del presente año la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACÁ emitió la resolución No. 0796 por medio de la cual se acogió el concepto técnico No. SFE-0009/19 de fecha 22 de noviembre de 2018 y formuló requerimientos al municipio de Sora.

Así las cosas, en la medida de que este expediente de tipo permisionario tenía como objetivo no solo el aprovechamiento sino la compensación de las especies propicias para el ecosistema del municipio, este despacho encuentra procedente instar al alcalde del municipio de Sora, con el fin de que realice todas las medidas compensatorias a que haya lugar con ocasión a las actuaciones adelantadas por CORPOBOYACÁ, y por contera se ordenará a dicha Corporación realizar la vigilancia de las medidas impuestas en el expediente de tipo permisionario.

Por otro lado en cuanto a lo que atañe a declarar si hubo o no vulneración efectiva al derecho al uso y goce de un ambiente sano, este despacho no impondrá orden adicional alguna por cuanto en la diligencia de inspección judicial se pudo constatar que existe un mayor porcentaje de plantaciones en el parque, además en lo que respecta al retiro de las unidades sanitarias se informó en la misma diligencia que las mismas serían reubicadas en cercanías de la plaza.

Igualmente, el actor alegó una vulneración del derecho al patrimonio cultural del municipio en cuanto a la intervención realizada en un bien de interés cultural como lo es la Capilla Doctrinera. Efectivamente al inicio de la diligencia de inspección judicial el señor alcalde hizo referencia a lo siguiente<sup>30</sup>: "(...) pues doctara lo que se intervino de este parque fue prácticamente el 50% (indicando lo correspondiente como consta en video donde no se incluyó la iglesia), lo que se pretendió fue darle continuidad, esta obra viene de tiempo atrás y si sumercé se fija lo que se hizo fue darle continuidad al suelo en piedra..."

Así las cosas de la inspección judicial es evidente que la iglesia no tuvo ninguna intervención en su estado actual por lo que no era necesaria la autorización de que trata la Resolución No. 1359 de 24 de mayo de 2013. Las obran que se hicieron en el parque del municipio accionado, se realizaron a una distancia considerable del bien de interés cultural, donde se verificó que esa área no resultó afectada con la ejecución del mentado contrato.

<sup>30</sup> Minuto 7:26 del CD que obra a folio 377 del cuaderno principal del expediente.

Formulario: ACCIÓN POPULAR  
Fecha de Ingreso: 12/2018-0109601  
Demandante: PERSONAS Y COSAS REPRESENTADA  
Demandados: MUNICIPALIDAD DE SORA  
Contenido: REPOSICIÓN MUNICIPAL DE SORA - CORPOBOYACA

Se dirá que tampoco hubo una vulneración al derecho de uso y goce del espacio público toda vez que la intervención realizada fue de manera temporal durante la duración de la obra sin implicar una afectación considerable a ese derecho, además de que la cancha a la cual hizo referencia el actor fue conservada, no existiendo fundamento para endilgar responsabilidad alguna. Todo ello quedó evidenciado en la inspección judicial practicada el pasado 1 de noviembre de 2018 (CD obrante a folio 377).

El artículo 311 de la Carta, establece que son funciones del municipio como entidad fundamental de la división política administrativa, "prestar los servicios públicos que determine la ley, **construir las obras que demande el progreso local**, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."

En suma, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

En este orden de ideas, esta instancia concluye que es deber del municipio mantener en buenas condiciones el parque principal de Sora como una obra de ornato y beneficio social, hecho que fue corroborado por esta instancia al realizar la inspección judicial, por lo que los cambios que allí se realizaron con ocasión de la ejecución del contrato contribuyeron al mejoramiento del lugar sin evidenciar vulneración a los derechos colectivos reclamados.

De suerte que, es una premisa incuestionable que, es deber de los municipios, propender por la protección del espacio público, del cual hacen parte el conjunto de inmuebles públicos, entre ellos los parques destinados al uso y disfrute de la colectividad.

La acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la vulneración del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular.

De acuerdo con el artículo 164 del Código General del Proceso, aplicable a las acciones populares en virtud de la remisión contenida en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. "toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso".

El artículo 167 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 1757 del Código Civil, consagra el principio de la carga de la prueba, que se explica afirmando que al actor le corresponde demostrar los supuestos fácticos en los cuales funda su pretensión y al demandado los hechos en que finca la excepción.

Y según lo señalado en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, "la carga de la prueba corresponderá al demandante...".

Establece la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>11</sup> que, cuando alguien afirma que otro no ha cumplido un deber o una obligación a su cargo, esta aseveración no reviste, "a juicio de la Sala, el carácter de negación indefinida que lo exonere de prueba (incumbit probatio erit qui dicit. non qui negat). pues comporta en realidad de verdad la aserción general y abstracta de que este ha incumplido. Se está delante de una negación que lo es apenas en apariencia o

<sup>11</sup> Sentencia Enero 26 de 2006. Exp. 15001-23-31-000-2003-01345-01 (AP). CP. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.



Referencia : ACCIÓN POPULAR  
Filiación : ACCIÓN POPULAR  
Demandante : YEISON NICOLÁS REYES MUÑOZ  
Demandado : MUNICIPIO DE SORA  
Vinculados : PERSONERA MUNICIPAL DE SORA - CORPOBOYACÁ

formal (negativa praegantem), en tanto es susceptible de ser establecida por medio de la justificación del hecho afirmativo contrario: el incumplimiento".

Así las cosas el despacho encuentra la prosperidad de las excepciones propuestas por el municipio de Sora denominada "inexistencia de fundamentos legales" e "improcedibilidad de la acción por ausencia de vulneración o amenaza de los derechos colectivos en especial a la moralidad administrativa y excepción de fondo de falta de una justa causa", toda vez que no se demostró la vulneración de los derechos e intereses colectivos de la comunidad del municipio de Sora, a la moralidad administrativa, al uso y goce del espacio público y del patrimonio cultural.

De la misma manera y teniendo en cuenta que CORPOBOY no vulneró derecho colectivo alguno de la población Sorana en tanto que asumió en debida forma la competencia como autoridad ambiental respecto a los hechos irregulares cometidos por el municipio accionado, se declaró probada la excepción denominada "Ausencia de elementos que estructuran responsabilidad".

## 2.1. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:

No hay lugar a condena en costas pues se está en presencia de un proceso donde se ventila un interés público como lo es la acción popular, tal como lo establece el artículo 188 del CPACA.

Por lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### F A L L A:

**PRIMERO.- DECLARAR PROBADAS** las excepciones denominadas "*inexistencia de fundamentos legales*" e "*improcedibilidad de la acción por ausencia de vulneración o amenaza de los derechos colectivos en especial a la moralidad administrativa y excepción de fondo de falta de una justa causa*", propuestas por la entidad demandada MUNICIPIO DE SORA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DECLARAR PROBADA** la excepción denominada "*ausencia de elementos que estructuran responsabilidad a Corpoboyacá*" propuesta por CORPOBOYACÁ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- DECLARAR** que el municipio de Sora no vulneró los derechos colectivos al uso y goce del espacio público, al patrimonio cultural, al medio ambiente sano y participación de los ciudadanos, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO.- NEGAR** las pretensiones de la acción popular promovida por el señor YEISON NICOLÁS REYES MUÑOZ en contra del municipio de Sora, por los argumentos expuestos en esta providencia.

**QUINTO.- INSTAR** a CORPOBOYACÁ a realizar las gestiones pertinentes a efectos de terminar el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio **OOCQ-0009B-18** y verificar el cumplimiento de las medidas impuestas dentro del expediente administrativo ambiental de tipo permisionario **AFAA-0066/18**, ambos adelantados en contra del municipio de Sora, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

**SEXTO.- INSTAR** al alcalde del municipio de Sora a cumplir todas las medidas ordenadas por CORPOBOYACÁ contenidas en la Resolución No. 1863 del 21 de mayo de 2018 "Por medio de la cual se otorgó un permiso de aprovechamiento forestal de árboles aislados", de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

**SÉPTIMO.- ABSTENERSE** de condenar en costas.

Referencia : ACCION POPULAR  
Parte Acción: ACCION POPULAR  
Demandante: DEFENSORIA DEL PUEBLO  
Demandado: MUNICIPIO DE SORA  
Procedido: DEFENSORIA MUNICIPAL DE SORA - CORPOFOYACA

**OCTAVO.- ORDENAR** que por secretaría se remita copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

**NOVENO.-**En firme está providencia, archívese el proceso. Déjese las constancias respectivas.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**EDITH MILENA RATIVA GARCÍA**

Juez

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

La providencia anterior se notificó por estado N° 17 de Hoy 16 de mayo de 2019, siendo las 8:00 A.M.

  
SECRETARIO